



NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH
PROVINSI GORONTALO TENTANG
PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH
GORONTALO FITRAH MANDIRI**

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	ii
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Identifikasi Masalah	4
1.3 Tujuan dan Kegunaan.....	5
1.4 Metode	5
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	7
2.1 Kajian Teoritis	7
2.2 Kajian Terhadap Penyelenggaraan, Kondisi Eksisting Dan Permasalahan Yang Dihadapi Dalam Penyelenggaraan PT Gorontalo Fitrah Mandiri.....	15
2.3 Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru	18
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN	19
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	19
3.1 UUD NRI 1945 (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).....	20
3.2 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo.....	20
3.3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	21
3.4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.....	21
3.5 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 35 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Badan Usaha Milik Daerah.....	22
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	23
4.1 Landasan Filosofis	24
4.2 Landasan Sosiologi.....	25
4.3 Landasan Yuridis	26

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP	
MATERI MUATAN	27
5.1 Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	28
5.2 Ruang Lingkup Materi Muatan	28
BAB VI PENUTUP.....	29
6.1 Simpulan.....	29
6.2 Saran	29
DAFTAR PUSTAKA.....	30

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia dengan keadaan geografis berupa kepulauan menyebabkan pemerintah sulit menjalankan sistem pemerintahan yang berkarakter sentralistik. Kesulitan tersebut mendorong pemerintah menentukan cara mengkoordinasi pemerintah yang ada di daerah dengan membentuk sistem pemerintahan yang efisien dan mandiri, tetapi tetap di bawah pengawasan dari pemerintah pusat, yang dewasa ini dikenal dengan konsep desentralisasi. Bila ditelusuri kembali dinamika perkembangan konsep desentralisasi, akan terlihat bahwa dalam perjalanannya ia tidak pernah luput dari kritik, bahkan berbagai perdebatan pada tataran konseptual maupun praktek.

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi munculkan otonomi bagi suatu pemerintah daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan¹. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, Desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintah karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintah di Indonesia.

Dengan adanya desentralisasi, maka akan berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah yang tertinggal dalam suatu negara agar daerah tersebut dapat mandiri dan secara otomatis dapat memajukan pembangunan nasional, Menurut Josef Riwo Kaho, tujuan desentralisasi adalah:²

- a) Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan,
- b) Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat,

¹Syamsuddin haris. 2007. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*. Jakarta. LIPPI pres. h. 52

²Josef Riwo Kaho, 1997, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta h 12

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

- c) Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan,
- d) Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan kebutuhan khusus daerah,
- e) Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat,
- f) Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

Desentralisasi terbagi dalam beberapa bentuk kegiatan utama yaitu desentralisasi politik (devolusi) dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi). Devolusi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kepada sub nasional dari pemerintah yang mempunyai tingkat otonomi tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi tersebut. Konsekuensi dari devolusi adalah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi tertentu kepada unit-unit untuk dilaksanakan secara mandiri. Sedangkan dekonsentrasi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi dalam administrasi pemerintah pusat kepada unit-unit di daerah.³

Keberadaan daerah otonom di Indonesia sebenarnya tidak terlepas dari eksistensi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang yang terkait dengan otonomi daerah memang memberikan peluang dan bahkan keleluasaan kepada daerah untuk dapat menyelenggarakan daerah dan rumah tangganya sendiri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal tersebut dapat dilihat pada konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan,

³Syamsuddin haris. 2007. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah..* LIPPI pres, Jakarta. h.4

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Merujuk kepada ketentuan konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 di atas terlihatlah bahwa pada intinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merujuk kepada asas otonomi dan tugas pembantuan. Namun, yang terpenting adalah dalam penyelenggaraan otonomi daerah dengan mengurus urusan daerah sendiri harus mengedepankan tujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah.

Salah satu cara untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat pemerintah daerah dapat membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah mengamanatkan penyusunan Peraturan Pemerintah tentang BUMD. Sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah penyusunan peraturan tentang BUMD di tingkat daerah perlu dilakukan untuk mengisi kekosongan hukum terkait pengaturan mengenai BUMD.

Merujuk ketentuan Pasal 331 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 menyatakan bahwa Daerah dapat mendirikan BUMD. Pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda. Pendirian BUMD bertujuan untuk (a) memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, (b) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, dan (c) memperoleh laba dan/atau keuntungan. Dimana pendirian BUMD didasarkan pada kebutuhan Daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Melihat pada bentuk BUMD yang dapat berwujud perusahaan umum Daerah atau perusahaan perseroan Daerah maka perlu dicermati kekurangan serta kelebihan serta situasi spesifik pada daerah yang bersangkutan sehingga tujuan BUMD tidak menyimpang dari hakikat pembentukannya yaitu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat.

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

Sejalan dengan tujuan dilaksanakannya otonomi daerah. Selain memberikan daerahnya keleluasaan masing-masing, kepada juga daerah memberikan untuk mengelola kesempatan kepada Pemerintah Daerah untuk menggali potensi dari usaha-usaha yang dapat dijadikan sumber pendapatan daerah. Sesuai perkembangan keadaan saat ini, usaha-usaha yang lebih tepat dan memungkinkan serta dapat diandalkan untuk menambah sumber pendapatan daerah adalah mengelola perusahaan dengan prinsip ekonomi perusahaan dengan mendirikan Badan Usaha Milik Daerah. Dengan pembentukan BUMD, diharapkan ikut berperan dalam menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat daerah.

Berdasarkan keterangan di atas, dapat disimpulkan bahwa pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menjadi salah satu cara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Seiring dengan hal tersebut, pemerintah daerah dapat mempertimbangkan untuk mendirikan perusahaan perseroan daerah sebagai salah satu bentuk BUMD untuk memanfaatkan potensi yang ada di daerah. Dalam hal ini, dibutuhkan sebuah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri agar penyelenggaraan perusahaan tersebut dapat berjalan dengan baik dan teratur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini diharapkan dapat membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperkuat perekonomian daerah secara keseluruhan.

1.2. Identifikasi Masalah

Kajian terhadap Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo PT Fitrah Mandiri, diarahkan untuk mencari jawaban atas masalah-masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana eksistensi BUMD PT Fitrah Mandiri?
2. Apa urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri?

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

3. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri?
4. Apa materi muatan yang perlu diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri?

1.3. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penyusunan naskah akademik mengenai Peraturan Daerah Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo PT Fitrah Mandiri, antara lain:

1. Mengetahui kondisi eksisting BUMD PT Gorontalo Fitrah Mandiri.
2. Mengidentifikasi urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri
3. Mengidentifikasi landasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri.
4. Merumuskan materi muatan yang perlu diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri.

1.4. Metode

Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode yuridis normatif, dilakukan melalui Studi Pustaka, dengan menelaah data sekunder yang berupa:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan buku yang sifatnya mengikat (hukum positif) terutama berupa peraturan perundang-undangan. Terdapat beberapa bahan hukum primer yang dijadikan acuan dalam naskah akademik ini antara lain:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4060)
 - c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244,

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6845);

- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 6173); dan
 - e. Peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer. Dalam hal ini yang digunakan adalah pendapat ahli hukum yang tertuang dalam karangan ilmiah terutama dalam bentuk buku.
3. Bahan hukum tersier, berupa kamus.

Bahan-bahan hukum ini selain melalui sudi pustaka juga dihimpun melalui wawancara, semiloka, dan lain-lain.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

2.1.1. Teori Otonomi Daerah

Secara etimologi otonomi berasal dari kata oto (auto = sendiri) dan nomoi (nomos = aturan/undang-undang) yang berarti mengatur sendiri, wilayah atau bagian negara atau kelompok yang memerintah sendiri. Di dalam tata pemerintahan, otonomi diartikan sebagai mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri.⁴ Otonomi bermakna “memerintah sendiri” yang dalam wacana administrasi publik, daerah yang memerintah sendiri dinamakan daerah otonomi yang sering disebut “local self government”.⁵ Otonomi juga diartikan sebagai suatu kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan dan kemandirian ini menuntut adanya pertanggungjawaban, sehingga disebut kebebasan yang terbatas .

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara umum mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom, yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kesimpulan yang dapat diambil bahwa otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri sesuai inisiatif dan prakarsa daerah dengan pembatasan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi dan tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan.

⁴ Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta : PT. Grasindo, hlm. 65

⁵ Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta : UII Press, hlm. 21

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

Paradigma baru otonomi daerah harus diterjemahkan kepala daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena otonomi daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan.⁶

Pada dasarnya tujuan otonomi adalah untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk dapat berkembang sesuai potensi yang dimiliki menuju kearah kehidupan masyarakat yang lebih baik.

Tujuan pemberian otonomi daerah setidaknya dapat meliputi 4 (empat) aspek, yaitu :⁷

1. **segi politik** adalah untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional melalui proses demokrasi di lapisan bawah.
2. **segi manajemen pemerintahan** adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan kebutuhan mereka.
3. **segi kemasyarakatan** adalah untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat menuju masyarakat yang mandiri dan memiliki daya saing.
4. **segi ekonomi pembangunan** adalah untuk melancarkan program pembangunan menuju tercapainya kesejahteraan rakyat.

The Liang Gie mengemukakan sejumlah alasan hadirnya satuan pemerintahan teritorial yang lebih kecil (pemerintah daerah), yang memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya (otonomi), yaitu :⁸

1. guna mencegah penumpukan kekuasaan yang bisa membuka ruang bagi terjadinya tirani.
2. sebagai upaya pendemokrasian.

⁶ J. Kaloh. 2014. *Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, hlm. 15

⁷ Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2014. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*. Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm.84

⁸ Mohamad Hidayat Muhtar, dan Nur M. Kasim. *Peraturan Daerah Syariah dalam Sistem Hukum Indonesia*, Purbalingga: Eureka Media Aksara, 2023, hlm. 39

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

3. untuk memungkinkan tercapainya pemeritnahan yang efesien.
4. guna memberikan perhatian terhadap kekhususan-kekhususan yang menyertai setiap daerah.
5. agar pemerintah daerah dapat lebih langsung membantu penyelenggaraan pembangunan.

Safri Nugraha menyatakan bahwa tujuan pemberian otonomi adalah untuk:⁹ (1) peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat; dan (2) pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan hal itu dapat dikatakan bahwa Daerah otonom di sini berarti kesatuan masyarakat hukum dengan batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa sendiri, sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah bukanlah tujuan akhir, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Dalam hal ini, tujuan utama adalah memberikan kesempatan kepada daerah untuk berkembang sesuai potensi yang dimiliki, guna mewujudkan kehidupan masyarakat yang lebih baik. Pemberian otonomi daerah mencakup beberapa aspek penting. Dari segi politik, otonomi daerah membantu menyalurkan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun mendukung kebijakan nasional melalui proses demokrasi di tingkat lokal. Dari segi manajemen pemerintahan, otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Dari segi kemasyarakatan, otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan partisipasi dan kemandirian masyarakat melalui pemberdayaan masyarakat sehingga mereka menjadi mandiri dan berdaya saing. Dari segi ekonomi pembangunan, otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat program pembangunan demi mencapai kesejahteraan masyarakat.

⁹ Rahmat Teguh Santoso Gobel, Mohamad Hidayat Muhtar, dan Viorizza Suciani Putri. "Regulation And Institutional Arrangement Of Village-Owned Enterprises After The Work Creation Era Applied." Jurnal Pamator: Jurnal Ilmiah Universitas Trunojoyo, Vol 16, No 1, (2023), hlm. 19

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

The Liang Gie menambahkan bahwa otonomi daerah juga penting untuk mencegah penumpukan kekuasaan yang bisa memicu tirani, mendemokraskan proses pengambilan keputusan, mencapai pemerintahan yang efisien, memberikan perhatian kepada kekhususan daerah, dan membantu penyelenggaraan pembangunan secara langsung. Sementara itu, Safri Nugraha mengemukakan bahwa tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan demokrasi, keadilan, pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berkenaan dengan hal itu, terdapat tiga jenis otonomi daerah: otonomi materiil, otonomi formal, dan otonomi riil. Kajian ini diperkuat dengan interpretasi terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi materiil menunjukkan pembagian kewenangan dan tanggung jawab yang eksplisit dan tegas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini terkandung dalam undang-undang pembentukan daerah, yang secara detail menjelaskan ruang lingkup wewenang dan tanggung jawab masing-masing pemerintahan. Konsep ini sejalan dengan prinsip otonomi dalam UU No 23 Tahun 2014, yang memberikan hak dan wewenang kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

Otonomi formal berkaitan dengan pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan pertimbangan rasional dan praktis. Ini berarti, tugas dan urusan diserahkan ke daerah jika dipercaya akan lebih efektif dan efisien apabila dikelola oleh pemerintah daerah. Prinsip ini sesuai dengan semangat UU No 23 Tahun 2014 yang mendorong peningkatan efisiensi dan efektivitas pemerintahan dengan mengikutsertakan daerah dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan urusan pemerintahan. Sementara itu, otonomi riil merupakan gabungan dari otonomi materiil dan formal. Artinya, penyerahan urusan, tugas, dan wewenang kepada daerah harus berdasarkan pada realitas yang ada di daerah tersebut, sesuai dengan kebutuhan, kemampuan daerah, dan dinamika masyarakat setempat. Konsep ini sejalan dengan inti UU No 23 Tahun 2014 yang menekankan pada prakarsa dan aspirasi masyarakat setempat dalam pengelolaan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia mengatur tentang sistem otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam UU No 23 Tahun 2014, beberapa prinsip utama otonomi daerah yang ditetapkan antara lain:

1. Desentralisasi: Daerah diberi kewenang untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan mereka sendiri dalam kerangka negara kesatuan. Tujuan ini adalah untuk mengurangi beban pusat dan menciptakan efisiensi dalam pengelolaan pemerintah.
2. Dekonsentrasi: Penyerahan sebagian urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada kepala daerah di wilayah tertentu. Ini dilakukan untuk menjamin pelayanan yang lebih baik dan efisien kepada masyarakat.
3. Medebewind (Tugas Pembantuan): Penyerahan sebagian urusan pemerintah oleh pemerintah pusat atau provinsi kepada pemerintah daerah untuk dijalankan berdasarkan wewenang yang ada. Tujuan dari tugas pembantuan ini adalah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan publik.
4. Subsidiaritas: Prinsip ini menegaskan bahwa urusan yang dapat dan seharusnya dikelola oleh pemerintah daerah tidak perlu dikelola oleh pemerintah pusat. Ini mencerminkan keyakinan bahwa pemerintah yang paling dekat dengan rakyat memiliki pengetahuan dan pemahaman yang lebih baik tentang kebutuhan dan keinginan mereka.

2.1.2. Badan Usaha Milik Daerah

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan istilah yang digunakan di Indonesia untuk mendeskripsikan perusahaan berbentuk suatu badan hukum (*legal entity*) yang didirikan oleh negara (pemerintah daerah) untuk melakukan kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan, dimana dalam permodalannya dapat seluruhnya atau sebagian dimiliki oleh pemerintah daerah.

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

Jika mengambil konsep Marwah M. Diah, dalam bukunya Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia, kemudian BUMN tersebut menjadi dikonstruksikan ke dalam BUMD, maka secara umum tujuan dan misi pokok BUMD yang didirikan oleh pemerintah daerah adalah seperti yang diamanatkan oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan yuridis pendiriannya. Dalam Pembukaan tersebut dinyatakan bahwa pendirian negara dan pemerintah Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

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

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

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. UU ini juga mengatur tentang BUMD. Di dalam Pasal 331 ayat (3) disebutkan bahwa BUMD terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Bentuk hukum dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah ini berbeda dari sebelumnya, sehingga ada perubahan ketentuan bentuk hukum BUMD yang semula Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Lebih lanjut di dalam Pasal 402 ayat (2) disebutkan bahwa BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam undang-undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diundangkan.

Adapun yang dimaksud dengan BUMD berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki peran yang sangat penting dalam peningkatan ekonomi daerah:¹⁰

1. **Pembangunan Infrastruktur:** BUMD berperan dalam pembangunan infrastruktur daerah seperti fasilitas transportasi, sanitasi, energi, dan telekomunikasi. Pembangunan infrastruktur ini penting untuk pertumbuhan ekonomi daerah.
2. **Pengembangan Sumber Daya Lokal:** BUMD dapat membantu mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya lokal, baik itu sumber daya alam atau sumber daya manusia, yang pada akhirnya dapat memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi daerah.
3. **Menciptakan Lapangan Kerja:** BUMD membuka lapangan kerja baru, yang secara langsung membantu mengurangi tingkat pengangguran dan meningkatkan pendapatan per kapita di daerah.

¹⁰ Estache, A., & Rossi, M. A. (2002). How different is the efficiency of public and private water companies in Asia?. The World Bank Economic Review, 16(1), 139-148.

4. **Pendapatan Daerah:** Keuntungan yang dihasilkan oleh BUMD berkontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan demikian, BUMD memiliki peran penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.
5. **Mendorong Inovasi dan Kewirausahaan:** BUMD juga dapat berperan dalam mendorong inovasi dan kewirausahaan di daerah, terutama melalui kerjasama dengan sektor swasta dan perguruan tinggi.

2.1.3. Asas/Prinsip Terkait Penyusunan Norma Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pembentukan Peraturan Daerah selain didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan, juga didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan¹¹ yang meliputi asas:

1. Kejelasan tujuan. “Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai”.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. “Bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang”.
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. “Bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan”.
4. Dapat dilaksanakan. “Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis”.

¹¹ UU ini telah dilakukan perubahan, terakhir dirubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Guna konsistensi dalam penyebutan UU ini, penulis akan menyebutnya menjadi UU PPP

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan. “Bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.
6. Kejelasan rumusan. “Bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya”.
7. Keterbukaan. “Bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

2.2. Kajian Terhadap Penyelenggaraan, Kondisi Eksisting Dan Permasalahan Yang Dihadapi Dalam Penyelenggaraan PT Gorontalo Fitrah Mandiri

2.2.1. Praktik Empiris

PT. Gorontalo Fitrah Mandiri adalah sebuah perusahaan perseroan daerah (PPD) yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo pada tahun 2002. PT. Gorontalo Fitrah Mandiri didirikan dengan tujuan untuk meningkatkan perekonomian daerah dan membantu pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pembangunan daerah secara umum. Bidang usaha yang dijalankan oleh PT. Gorontalo Fitrah Mandiri adalah:¹²

1. Bidang Pertanian

Bidang usaha ini meliputi: agrobisnis (perdagangan hasil-hasil pertanian), agroindustri, industri pertanian, kehutanan, menjalankan usaha-usaha di bidang pertanian, perikanan darat/laut dan pertambakan, perkebunan tanaman pangan, dan peternakan.

2. Bidang Pembangunan

Bidang usaha ini meliputi: usaha-usaha di bidang pembangunan. Bertindak sebagai pengembang, pemasangan instalasi-instalasi, pembangunan konstruksi gedung, jembatan, jalan, bandara dan dermaga. Pembangunan sarana-

¹² Andi Eka Yunita D. Tawil, B.Bus, SH., M.Kn No. Akta Notaris Nomor 127 Tanggal 15 Mei 2018

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

prasarana jaringan telekomunikasi pemborongan bidang telekomunikasi, pemborongan pada umumnya (general contractor), dan pengembangan wilayah pemukiman.

3. Bidang Perdagangan

Bidang usaha ini meliputi: distributor, agen dan sebagai perwakilan dari badan-badan perusahaan ekspor-import, ekspor-import dan perdagangan bahan bangunan dan materil, hasil bumi, hasil laut, hasil tambang, hasil kerajinan, hasil seni, mesin-mesin. Bertindak sebagai agen, grosir, supplier, leveransir dan commission house. Menjalankan usaha-usaha dibidang perdagangan, perdagangan obat-obatan dan alat-alat kedokteran, perdagangan hasil industri, perdagangan spare part kendaraan bermotor.

Namun, praktik empiris dalam pengelolaan PT Fitrah Mandiri Gorontalo menunjukkan adanya beberapa permasalahan.

1. Dasar hukum pembentukan sudah tidak sesuai

Peraturan Daerah Nomor 35 tahun 2002 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Provinsi Gorontalo menjadi alas hukum yang digunakan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam mendirikan PT. Gorontalo Fitrah Mandiri sebagai Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Gorontalo. Peraturan tersebut, yang telah berlaku selama lebih dari dua dekade, tidak lagi sepenuhnya relevan atau sesuai dengan kondisi dan kebutuhan saat ini.

Perkembangan ekonomi dan sosial, perkembangan kebijakan publik, serta perubahan hukum dan regulasi nasional dapat mempengaruhi keefektifan dan kelayakan regulasi ini. Hal ini dapat mencakup berbagai aspek, termasuk struktur organisasi, tata kerja, tugas dan tanggung jawab, serta mekanisme pengawasan dan akuntabilitas.

Untuk menjawab perubahan dan tantangan ini, perlu adanya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri. Rancangan Peraturan Daerah baru ini diharapkan dapat merespon dengan lebih baik terhadap perkembangan dan tantangan yang ada.

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

Rancangan Peraturan Daerah baru ini juga dapat membantu dalam merumuskan visi, misi, dan tujuan BUMD dengan lebih jelas dan efektif, serta mendefinisikan kembali tugas dan tanggung jawab masing-masing unit dan individu dalam organisasi. Selain itu, rancangan peraturan baru ini dapat membantu dalam mengklarifikasi mekanisme pengawasan dan akuntabilitas, serta prosedur operasional standar.

Selain itu, pembaharuan peraturan juga penting untuk memastikan bahwa BUMD dapat beroperasi dan bersaing dengan efektif dalam lingkungan bisnis yang semakin kompetitif dan dinamis, serta untuk memastikan bahwa mereka dapat memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat dan perekonomian Provinsi Gorontalo.

Oleh karena itu, peninjauan kembali dan pembaharuan atas Peraturan Daerah Nomor 35 tahun 2002 sangatlah penting. Dengan adanya Rancangan Peraturan Daerah baru, diharapkan dapat memberikan dasar hukum yang lebih kuat, relevan, dan *up-to-date* bagi pengelolaan dan operasional BUMD di Provinsi Gorontalo.

2. Kurangnya ketentuan pengawasan

Peraturan daerah ini memang menyebutkan tentang pembentukan dewan pengawas, yang berperan dalam mengawasi jalannya perusahaan. Namun, tidak ada ketentuan yang jelas mengenai mekanisme pengawasan keuangan yang harus dilakukan oleh dewan pengawas, seperti audit internal dan eksternal serta pelaporan keuangan yang transparan dan akuntabel.

3. Tidak adanya ketentuan mengenai pengelolaan risiko

Pengelolaan risiko yang baik akan membantu mengurangi kemungkinan terjadinya masalah keuangan dan meningkatkan efisiensi serta kinerja perusahaan. Manajemen pengelolaan risiko perlu dirumuskan oleh Direksi guna menghindari permasalahan yang akan ditimbulkan.

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

4. Pengelolaan keuangan yang belum baik

Kondisi keuangan PT. Gorontalo Fitrah Mandiri dari tahun ke tahun belum menunjukkan pertumbuhan yang signifikan, bahkan cenderung membebani kondisi keuangan daerah.¹³

2.3. Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru

Implikasi yang ditimbulkan terhadap penerapan sistem baru ini terjadi pada hal-hal berikut ini:

1. Mengefektifkan penyelenggaraan Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri

Penerapan sistem baru dapat memberikan dampak positif terhadap efektivitas penyelenggaraan Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri. Sistem baru yang lebih modern dan terintegrasi dapat meningkatkan efisiensi operasional perusahaan, memperbaiki kualitas layanan yang diberikan, dan meningkatkan produktivitas karyawan. Dengan mengurangi waktu dan biaya yang diperlukan untuk memproses informasi, Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri dapat memberikan layanan yang lebih baik kepada pelanggan, sambil meningkatkan kinerja karyawan. Implikasi positif ini diharapkan dapat membawa manfaat bagi para pemangku kepentingan dan masyarakat secara umum.

2. Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri.

Penerapan sistem baru pada Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri dapat memberikan dampak positif pada transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan perusahaan. Dengan sistem baru yang lebih modern dan terintegrasi, informasi dan data dapat diakses secara lebih mudah dan transparan

¹³ Data diambil dari beberapa sumber antara lain: Liputan6.com. (2013, 16 Agustus). Inspektorat Temukan Keuangan Perusahaan Daerah Gorontalo Buruk. Diakses pada 20 Februari 2023, dari <https://www.liputan6.com/regional/read/690651/inspektorat-temukan-keuangan-perusahaan-daerah-gorontalo-buruk> Detik.com. (2015, 24 September). BPK RI Temukan Permasalahan Keuangan Perusahaan Daerah Gorontalo. Diakses pada 20 Februari 2023, dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3030453/bpk-ri-temukan-permasalahan-keuangan-perusahaan-daerah-gorontalo> BeritaSatu.com. (2017, 6 Juli). Kemendagri Cabut SK Pengangkatan Direksi PT Fitrah Mandiri. Diakses pada 20 Februari 2023, dari <https://www.beritasatu.com/nasional/437656/kemendagri-cabut-sk-pengangkatan-direksi-pt-fitrah-mandiri>

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

oleh para pemangku kepentingan, seperti investor, karyawan, dan masyarakat umum. Selain itu, sistem baru juga dapat membantu Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri untuk memantau dan melacak aktivitas perusahaan dengan lebih efektif, sehingga dapat meningkatkan akuntabilitas dan mengurangi risiko pelanggaran hukum atau etika. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan dan reputasi perusahaan, serta memperkuat hubungan dengan para pemangku kepentingan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT

1. UUD NRI 1945 (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

Keterkaitan dengan UUD NRI Tahun 1945 dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 menentukan: “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Ketentuan ini merupakan landasan yuridis formal, yang memberikan kewenangan bagi pemerintahan daerah/Kota untuk membentuk peraturan daerah dalam menyelenggarakan otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 menjadi landasan yuridis konstitusional yang utama dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri.

2. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo menciptakan sebuah dasar hukum yang memungkinkan Gorontalo untuk beroperasi sebagai entitas otonom dalam Republik Indonesia. Provinsi yang diakui secara resmi ini, oleh karena itu, memiliki hak dan kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat lokal.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri adalah contoh yang baik tentang bagaimana provinsi dapat menggunakan kewenangan otonomnya. Di sini, Gorontalo berencana untuk membentuk perusahaan milik daerah, yang akan beroperasi dalam batas-batas hukum provinsi dan negara.

Provinsi Gorontalo, dengan menggunakan kewenangan yang diberikan oleh UU No. 38 Tahun 2000, dapat membuat dan menerapkan regulasi daerah yang spesifik, seperti Rancangan Peraturan Daerah tersebut, yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat lokal. Dengan cara ini, otonomi dan keberlanjutan ekonomi

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

Gorontalo dapat lebih dijamin, memberikan manfaat langsung kepada warganya dan memberikan kontribusi positif terhadap perkembangan ekonomi Indonesia secara keseluruhan.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda)¹⁴ adalah sebuah instrumen hukum yang mengatur tentang sistem dan prinsip kerja dari pemerintahan di tingkat daerah di Indonesia. Tujuan dari undang-undang ini adalah untuk memastikan otonomi daerah dan memberikan daerah hak dan kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan aspirasi mereka.

Undang-undang ini juga menegaskan konsep desentralisasi, dimana pemerintah pusat memberikan sejumlah kewenangan kepada pemerintah daerah. Desentralisasi ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan.

Pasal 331 ayat (1) UU Pemda mengamanatkan bahwa Pemerintah Daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah.

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

Peraturan pemerintah ini dibentuk berdasarkan perintah UU Pemda. Oleh karenanya PP ini memberikan kerangka hukum bagi pembentukan dan operasi BUMD. Menurut PP ini bahwa:

1) Pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda.

2) BUMD terdiri dari:

b. Perusahaan Umum Daerah

Kedudukan perusahaan umum daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat perda yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum daerah mulai berlaku.

BUMD dengan model ini, seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Selanjutnya nama perusahaan umum daerah didahului

¹⁴ UU ini telah dirubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

dengan perkataan perusahaan umum daerah atau dapat disingkat Perumda yang dicantumkan sebelum nama perusahaan.

c. **Perusahaan Perseroan Daerah.**

Kedudukan perusahaan perseroan daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

BUMD model ini, modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Jika melihat kondisi eksisting PT. Gorontalo Fitrah Mandiri, maka BUMD ini masuk pada jenis perusahaan perseroan daerah karena sahamnya sebagian besar dikuasai oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo. Jumlah saham yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo sebesar Rp. 44.912.500.000.

Selanjutnya dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan daerah dilakukan secara lengkap, didahului dengan perkataan perusahaan perseroan daerah diikuti dengan nama perusahaan. Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan daerah dilakukan secara singkat, kata Perseroda dicantumkan setelah singkatan PT dan nama perusahaan. Dalam konteks eksisting, nama PT. Gorontalo Fitrah Mandiri perlu dilakukan perubahan sesuai dengan perintah PP ini, menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri.

5. Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 35 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 35 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Provinsi Gorontalo mengatur tentang pengelolaan BUMD di Provinsi Gorontalo. Namun, perda ini memiliki beberapa masalah, yakni perda ini juga tidak sepenuhnya mengikuti dinamika hukum nasional terkait pengaturan BUMD. Dalam beberapa tahun terakhir, telah terjadi perubahan regulasi di tingkat nasional terkait pengelolaan BUMD, seperti Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Oleh karena itu, perda ini perlu disesuaikan agar tidak bertentangan dengan regulasi nasional yang berlaku.

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

Masalah-masalah yang terdapat dalam perda ini dapat mengakibatkan pengelolaan BUMD di Provinsi Gorontalo tidak berjalan optimal dan efektif, dan dapat menghambat pengembangan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi terhadap isi dan substansi perda ini agar dapat disesuaikan dengan dinamika hukum nasional terkait pengelolaan BUMD, dan agar dapat memberikan ketentuan yang lebih spesifik dan jelas dalam pengelolaan BUMD di Provinsi Gorontalo.

Dalam rangka memperkuat pengelolaan BUMD di Provinsi Gorontalo, perlu dilakukan evaluasi terhadap isi dan substansi perda ini. Evaluasi ini diharapkan dapat menghasilkan perubahan dalam perda yang lebih akurat, spesifik, dan sesuai dengan dinamika hukum nasional terkait pengelolaan BUMD. Dengan demikian, tafsir yang berbeda-beda dapat diminimalisir, dan pengelolaan BUMD di Provinsi Gorontalo dapat berjalan secara optimal sesuai dengan tujuan pembentukannya.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis

Pancasila juga menjadi landasan filosofis dalam pembentukan peraturan daerah tentang perusahaan perseroan daerah. Pancasila yang terdiri dari lima prinsip, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, memberikan arah dalam pengelolaan perusahaan perseroan daerah untuk mencapai tujuan pembangunan daerah secara berkelanjutan.

Konsep atau teori yang menjadi dasar dalam pembentukan perusahaan perseroan daerah adalah teori kemitraan (*partnership theory*). Teori ini mengemukakan bahwa hubungan antara pemerintah dan perusahaan adalah hubungan kemitraan yang saling menguntungkan. Melalui kemitraan tersebut, pemerintah dapat mengoptimalkan pengelolaan sumber daya daerah dan meningkatkan pelayanan publik, sedangkan perusahaan dapat mendapatkan keuntungan dalam pengelolaan bisnisnya.¹⁵

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri didasarkan pada landasan filosofis Pancasila dan UUD 1945. Dalam konteks ini, pasal dan sila Pancasila terkait dengan beberapa ketentuan dalam UUD 1945. Pancasila dan UUD 1945 menjadi landasan filosofis yang mendasari setiap ketentuan yang dibuat, untuk memastikan bahwa pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri tidak hanya legal secara hukum, tetapi juga selaras dengan falsafah negara Indonesia dan konstitusi Indonesia.

¹⁵ Firdaus, M. (2019). *Partnership theory as a foundation in the establishment of local state-owned enterprises*. International Journal of Law and Management, 61(2), 467-478. doi: 10.1108/IJLMA-08-2018-0195

4.2. Landasan Sosiologis

Dengan perkembangan masyarakat yang begitu pesat, daerah–daerah berusaha untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya termasuk pemerintah Provinsi Gorontalo. Gorontalo yang banyak mempunyai potensi di bidang sumber daya, akan memanfaatkan potensi yang ada dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya melalui potensi yang dimilikinya. Perusahaan perseroan daerah adalah perusahaan yang dikelola oleh pemerintah daerah dan bertujuan untuk memberikan manfaat bagi masyarakat setempat.

Namun, terdapat beberapa fakta permasalahan terkait pendirian dan pengelolaan perusahaan perseroan daerah PT. Gorontalo Fitrah Mandiri. **Pertama**, kondisi keuangan perusahaan yang belum sehat. **Kedua**, kinerja perusahaan rendah dan kurangnya upaya perbaikan dari pihak pengelola dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan pemerintah daerah. **Ketiga**, Perda Provinsi Gorontalo yang mengatur terkait Badan Usaha Milik Daerah sudah tidak sesuai dengan dinamika hukum nasional. Oleh karena itu, penanganan permasalahan-permasalahan ini perlu dilakukan dengan tindakan yang tepat dan efektif. Hal ini penting untuk memastikan bahwa Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri dapat berjalan dengan baik dan memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat Gorontalo.

Secara teoritik, badan usaha yang sedang berada dalam kondisi buruk dan merugi masih dapat diselamatkan dan menjadi potensi pendapatan yang besar, tetapi hal ini menuntut pendekatan yang hati-hati dan terstruktur. Pendapat ini didasarkan pada beberapa teori dan contoh nyata.

Pertama, mari kita lihat Teori Perubahan Organisasi. Menurut teori ini, organisasi yang mampu beradaptasi dan berubah sesuai dengan lingkungan dan tantangan yang berubah-ubah memiliki peluang lebih besar untuk bertahan dan berhasil.¹⁶ Dalam konteks BUMD, perubahan mungkin mencakup restrukturisasi, diversifikasi produk atau layanan, peningkatan kualitas layanan, atau penyesuaian harga. Sebagai contoh, kita dapat melihat kasus PDAM Tirta Moedal, BUMD di Kota Semarang. Pada awal 2000-an, perusahaan ini berada dalam kondisi yang buruk. Namun, dengan melakukan

¹⁶ Burnes, B. (2004). *Managing Change: A Strategic Approach to Organisational Dynamics*. Harlow: Pearson Education.

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

serangkaian perubahan, seperti peningkatan efisiensi dan pelayanan, perusahaan berhasil keluar dari krisis dan menjadi sumber pendapatan penting bagi daerah tersebut.

Kedua, konsep "Turnaround Management" atau Manajemen Pemulihan bisnis yang merugi dapat diaplikasikan. Menurut Pearce dan Robbins, ada empat tahapan dalam turnaround management, yaitu: pengenalan krisis, penilaian krisis, perencanaan pemulihan, dan implementasi rencana.¹⁷ Jadi, meski BUMD sedang merugi, dengan strategi yang tepat, dapat dibawa kembali ke kondisi yang menguntungkan. Contoh nyata dari hal ini adalah bagaimana BUMN Garuda Indonesia berhasil keluar dari krisis keuangan pada tahun 1998 melalui restrukturisasi bisnis dan fokus pada pelayanan penumpang.

Ketiga, teori "Public Value Management" menyatakan bahwa organisasi publik, seperti BUMD, tidak hanya memiliki tujuan ekonomi, tetapi juga memiliki tanggung jawab untuk menciptakan nilai publik.¹⁸ Dalam konteks ini, meski BUMD mungkin merugi, tetapi selama masih bisa memberikan nilai publik, seperti menciptakan lapangan kerja, mendukung perekonomian lokal, dan menyediakan layanan kepada masyarakat, maka BUMD masih memiliki relevansi dan dapat diperbaiki.

Dengan demikian, meski sebuah BUMD sedang berada dalam kondisi buruk dan merugi, itu bukan berarti tidak dapat diselamatkan. Dengan pendekatan dan strategi yang tepat, dan didukung oleh pemahaman bahwa BUMD bukan hanya entitas ekonomi tetapi juga entitas publik, BUMD bisa kembali berkontribusi besar bagi pendapatan daerah.

4.3. Landasan Yuridis

Berikut ini merupakan landasan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri:

¹⁷ Pearce II, J. A., & Robbins, D. K. (1993). Toward improved theory and research on business turnaround. *Journal of Management*, 19(3), 613-636.

¹⁸ Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4060)
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6845); dan
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 6173).

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

5.1. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan dan arah pengaturan rancangan peraturan daerah ini adalah untuk menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam pembentukan BUMD sekaligus menjadi pedoman bagi BUMD dalam tata kelola badan usaha yang baik dan berkelanjutan.

5.2. Ruang Lingkup Materi Muatan

Rancangan peraturan daerah ini terdiri dari 9 BAB dan 14 Pasal. *Pertama*, menguraikan terkait batasan istilah yang digunakan dalam rancangan peraturan daerah. *Kedua*, pengaturan nama dan tempat kedudukan BUMD. *Ketiga*, maksud dan tujuan rancangan peraturan daerah. *Keempat*, pengaturan terkait kegiatan usaha BUMD, yakni:

- a. Bidang pertanian;
- b. Bidang pembangunan; dan
- c. Bidang perdagangan.

Kelima, pengaturan terkait jangka waktu pendirian. *Keenam*, modal dasar. Modal dasar PT. Gorontalo Fitrah Mandiri (Perseroda) ditetapkan sebesar Rp 44.912.500.000,00 (empat puluh empat miliar Sembilan ratus dua belas juta lima ratus ribu rupiah). Perubahan terhadap modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetujui dan ditetapkan oleh RUPS dan/atau RUPS luar biasa serta dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal modal disetor belum mencapai modal dasar, Pemerintah Daerah berkewajiban menganggarkan penyertaan modal dalam APBD.

Ketujuh, pembinaan dan pengawasan. *Kedelapan*, ketentuan peralihan. *Kesembilan*, ketentuan penutup.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Simpulan

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. PT. Gorontalo Fitrah Mandiri dari tahun ke tahun mengalami berbagai macam permasalahan dalam tata kelola organisasi termasuk kegiatan usaha, yang memberikan dampak terhadap pelambatan pertumbuhan BUMD ini.
2. Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri dengan memilih salah satu bentuk badan hukum yaitu Perseroan Daerah yang diberi nama PT. Gorontalo Fitrah Mandiri (Perseroda) diharapkan akan membawa implikasi positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah dan kesejahteraan masyarakat.
3. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Gorontalo Fitrah Mandiri memenuhi landasan pembentukannya, yakni: filosofis, sosiologis, dan yuridis.
4. Jangkauan dan arah pengaturan rancangan peraturan daerah ini adalah untuk menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam pembentukan BUMD sekaligus menjadi pedoman bagi BUMD dalam tata kelola badan usaha yang baik dan berkelanjutan. Rancangan peraturan daerah ini terdiri dari 9 BAB dan 14 Pasal.

6.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka kami menyarankan agar: Pemerintah Provinsi Gorontalo perlu melakukan penataan ulang keberadaan BUMD PT. Fitrah Mandiri melalui pembentukan peraturan daerah baru untuk mencabut peraturan daerah yang lama.

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asikin, H. Zainal, dan Suhartana, L. Wira Pria. *Pengantar Hukum Perusahaan*. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.
- Burnes, B. (2004). *Managing Change: A Strategic Approach to Organisational Dynamics*. Harlow: Pearson Education.
- Darumurti, Krishna D., dan Rauta, Umbu. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.
- Fauzan, Muhammad. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Hanif Nurcholis. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Grasindo, 2005.
- J. Kaloh. *Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2014.
- Kaho, Josef Riwu. *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997.
- Mohamad Hidayat Muhtar, "Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." Dalam *Hukum Tata Negara (Sebuah Konsep Dasar dalam Menata Bangsa)*. Jambi: PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023.
- Mohamad Hidayat Muhtar, dan Nur M. Kasim. *Peraturan Daerah Syariah dalam Sistem Hukum Indonesia*. Purbalingga: Eureka Media Aksara, 2023.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Pearce II, J. A., & Robbins, D. K. (1993). Toward improved theory and research on business turnaround. *Journal of Management*, 19(3), 613-636.
- Syamsuddin Haris. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPPI Press, 2007.
- Yuliandi. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.

**NASKAH AKADEMIK RANPERDA
PROVINSI GORONTALO TENTANG PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GORONTALO FITRAH MANDIRI**

Jurnal dan Sumber Lainnya

Andi Eka Yunita D. Tawil, B.Bus, SH., M.Kn No. Akta Notaris Nomor 127 Tanggal 15 Mei 2018.

Estache, A., & Rossi, M. A. "*How different is the efficiency of public and private water companies in Asia?*" *The World Bank Economic Review* 16.1 (2002): 139-148.

Firdaus, M. "*Partnership theory as a foundation in the establishment of local state-owned enterprises.*" *International Journal of Law and Management* 61.2 (2019): 467-478. doi: 10.1108/IJLMA-08-2018-0195

Liputan6.com. "*Inspektorat Temukan Keuangan Perusahaan Daerah Gorontalo Buruk.*" Diakses pada 20 Februari 2023, dari <https://www.liputan6.com/regional/read/690651/>

Rahmat Teguh Santoso Gobel, Mohamad Hidayat Muhtar, dan Viorizza Suciani Putri. "*Regulation And Institutional Arrangement Of Village-Owned Enterprises After The Work Creation Era Applied.*" *Jurnal Pamator: Jurnal Ilmiah Universitas Trunojoyo*, Vol 16, No 1, (2023).