

Kewenangan Perusahaan Umum Daerah Pasar Kota Manado Sebagai Badan Usaha Milik Daerah Dalam Melakukan Kerja Sama Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017

¹Matthew A.N. Lumenta, ²Wulanmas A.P.G. Frederik, ³Muhammad Hero Soepeno

^{1,2,3}Universitas Sam Ratulangi, Manado, Indonesia

¹matthewlumenta@gmail.com, ²wulanmas_racyfrederik@yahoo.com

³herosoepeno70@gmail.com

ABSTRACT

Regional Public Companies (Perumda), as one form of Regional-Owned Enterprises (BUMD), play a strategic role in supporting the delivery of public services while simultaneously promoting the increase of regional original revenue. One of the important authorities of the Board of Directors of a Regional Public Companies is to enter into cooperation with third parties, particularly in the context of business development and service modernization. However, such authority is not absolute, as it is limited by the normative provisions set out in Government Regulation Number 54 of 2017 concerning Regional-Owned Enterprises. This article aims to analyze the authority of the Board of Directors of the Regional Public Company of Markets in conducting cooperation pursuant to Government Regulation Number 54 of 2017, as well as to examine the implementation of Government Regulation Number 54 of 2017 in the cooperation between Regional Public Companies Market Manado and PT. Mitra Kasih Perkasa in the context of market digitalization as a form of enforcement of the regulation. This research employs a normative juridical method with statutory and conceptual approaches. The results of the study indicate that, in principle, the Board of Directors of Regional Public Companies Market is authorized to carry out cooperation insofar as it fulfills the principle of mutual benefit and does not harm regional interests. Nevertheless, for certain forms of cooperation relating to the utilization of fixed assets and equity participation, the Board of Directors is required to obtain approval from the Capital Owner's Proxy. The implementation of Government Regulation Number 54 of 2017 in the cooperation between Regional Public Companies Market Manado and PT. Mitra Kasih Perkasa in the context of market digitalization is normatively consistent with legal principles and good corporate governance, while upholding the principles of transparency, accountability, independence, responsibility, and fairness at every stage of the cooperation as stipulated in the regulation.

Keywords: Authority, Regional-Owned Enterprises, Cooperation, Market Digitalization.

ABSTRAK

Perusahaan Umum Daerah (Perumda) sebagai salah satu bentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki peran strategis dalam mendukung penyelenggaraan pelayanan publik sekaligus mendorong peningkatan pendapatan asli daerah. Salah satu kewenangan penting Direksi Perumda adalah melakukan kerja sama dengan pihak ketiga, khususnya dalam rangka pengembangan usaha dan modernisasi layanan. Namun demikian, kewenangan tersebut tidak bersifat absolut, melainkan dibatasi oleh ketentuan normatif dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan Direksi Perusahaan Umum Daerah Pasar dalam melakukan kerja sama menurut Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 serta mengkaji implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 dalam penyelenggaraan kerja sama antara Perumda Pasar Manado dengan PT. Mitra Kasih Perkasa dalam rangka digitalisasi pasar sebagai bentuk pelaksanaan peraturan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil

penelitian menunjukkan bahwa Direksi Perumda Pasar pada prinsipnya berwenang melakukan kerja sama sepanjang memenuhi asas saling menguntungkan dan tidak merugikan kepentingan daerah, namun untuk kerja sama tertentu yang berkaitan dengan pendayagunaan aset tetap dan ekuitas, Direksi wajib memperoleh persetujuan Kuasa Pemilik Modal. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 dalam penyelenggaraan kerja sama antara Perumda Pasar Manado dengan PT. Mitra Kasih Perkasa dalam rangka digitalisasi pasar secara normatif menunjukkan kesesuaian dengan prinsip-prinsip hukum dan tata kelola perusahaan yang baik dengan tetap menjaga prinsip transparansi, akuntabilitas, kemandirian, tanggung jawab, dan kewajaran dalam setiap tahapan kerja sama sebagaimana diatur dalam peraturan tersebut.

Kata Kunci: Kewenangan, BUMD, Kerja Sama, Digitalisasi Pasar.

Pendahuluan

Badan hukum merupakan suatu badan yang dapat memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan perbuatan sendiri. Badan hukum merupakan subyek hukum seperti orang. Filosofi pendirian badan hukum adalah bahwa dengan kematian pendiriannya, harta kekayaan badan hukum tersebut diharapkan masih dapat dapat bermanfaat oleh orang lain. Syarat agar suatu badan dapat dikategorikan sebagai badan hukum, antara lain; adanya harta kekayaan dengan tujuan tertentu yang terpisah dengan kekayaan pribadi para sekutu atau pendiri, kepentingan yang menjadi tujuan adalah kepentingan bersama, adanya beberapa orang sebagai pengurus badan. Badan hukum dapat digolongkan atas dua bagian besar, yaitu badan hukum publik dan badan hukum perdata. Pasal 1653 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyebutkan bahwa badan hukum dapat diadakan oleh kekuasaan umum; badan hukum yang diakui oleh kekuasaan umum; dan badan hukum yang diperkenankan dan yang didirikan dengan tujuan tertentu, yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan (Suparji, 2014). Perusahaan merupakan entitas dalam suatu negara yang ikut menentukan laju pembangunan. Keberadaannya selain terikat oleh regulasi negara dalam bentuk undang-undang dan peraturan lainnya, juga terpengaruh oleh laju atau hambatan perubahan ekonomi global (Pujiyono, 2014).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menjelaskan bahwa Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Pasar Manado merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Manado, yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 2 Tahun 2024 mengenai Perusahaan Umum Daerah Pasar Manado. Sebelum bertransformasi menjadi Perumda, Perusahaan ini awalnya dikenal sebagai Dinas Pasar, yang pembentukannya ditetapkan melalui Peraturan Daerah Nomor II/Perda/WKDKM tahun 1975 tentang Struktur Organisasi Pasar. Pada tahun 1986, struktur tersebut mengalami penyempurnaan melalui Perda Nomor 2 Tahun 1986. Sejak tahun 1975, Dinas Pasar bertanggung jawab atas pengelolaan pasar-pasar tradisional yang terletak di wilayah Kota Manado, termasuk Pasar Jengki (Pasar Bersehati), Pasar 9 (Sembilan) Sario, Pasar Tuminting, Pasar 8 (Delapan) Wanea, Pasar Senggol, Pasar Orde Baru, Pasar Pinasungkulan, dan Pasar Bahu. Seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan Kota Manado, Dinas Pasar mengalami perubahan status menjadi Perusahaan Daerah Pasar Kota Manado sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2000, yang berlaku sejak 3 Januari 2002 (Rino Christianto Wullur, 2021). Saat ini, Perusahaan Daerah tersebut telah bertransformasi menjadi Perusahaan Umum Daerah atau Perumda.

Perumda Pasar Kota Manado sebagai BUMD memiliki fungsi strategis dalam pengelolaan pasar daerah, termasuk pengelolaan retribusi sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Dalam praktiknya, kompleksitas pengelolaan pasar dan tingginya risiko penyimpangan dalam pemungutan retribusi mendorong perlunya inovasi dan modernisasi sistem pengelolaan, salah satunya melalui kerja sama dengan pihak ketiga dalam bentuk digitalisasi pasar khususnya di bidang retribusi. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah memberikan dasar hukum bagi BUMD, termasuk Perumda, untuk melakukan kerja sama dengan pihak lain. Namun, peraturan tersebut sekaligus menetapkan batasan kewenangan Direksi dalam melakukan kerja sama, khususnya apabila kerja sama tersebut berkaitan dengan pendayagunaan aset tetap, tanah dan bangunan, atau ekuitas daerah. Dalam konteks inilah, analisis normatif terhadap kewenangan Perumda Pasar dalam melakukan kerja sama menjadi penting untuk memastikan bahwa tindakan hukum yang dilakukan telah sesuai dengan asas legalitas dan tata kelola perusahaan yang baik.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis-normatif, karena merupakan penelitian hukum normatif (*legal research*) atau penelitian hukum doktriner, yaitu cara pendekatan yang digunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985). Dengan langkah-langkah Mengidentifikasi sumber hukum yang menjadi dasar rumusan masalah; Mengidentifikasi dan menginventarisasi ketentuan-ketentuan normatif dari bahan hukum primer, serta; Mengkaji secara komprehensif analitis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder guna membahas permasalahan yang telah dirumuskan.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tertier. Bahan hukum primer mencakup berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penelitian, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah, Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Perusahaan Daerah Pasar, Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 2 Tahun 2024 Tentang Perusahaan Umum Daerah Pasar Manado, Keputusan Walikota Manado Nomor 61 Tahun 2024 tentang Penetapan Perusahaan Daerah Pasar Sebagai Pengelola Sarana Prasarana Milik Pemerintah Kota Manado, dan Keputusan Walikota Manado Nomor 119 Tahun 2024 tentang Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kelola Direksi Perusahaan Umum Daerah Pasar Manado.

Bahan hukum sekunder meliputi sumber-sumber yang memberikan penjelasan dan analisis terhadap bahan hukum primer, seperti buku-buku literatur hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, media cetak, dan sumber dari internet yang relevan dengan topik penelitian. Sementara itu, bahan hukum tertier digunakan sebagai pendukung untuk memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, antara lain berupa kamus, ensiklopedia, dan indeks kumulatif. Bahan hukum hasil pengolahan tersebut dianalisis secara kualitatif, selanjutnya dideskriptifkan dengan cara menjelaskan,

menguraikan dan menggambarkan permasalahan mengenai kewenangan perusahaan umum daerah pasar kota manado sebagai badan usaha milik daerah dalam melakukan kerja sama menurut Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017.

Hasil dan Pembahasan

Pengaturan Hukum Terhadap Kewenangan Perusahaan Umum Daerah Pasar Kota Manado Sebagai Badan Usaha Milik Daerah Dalam Melakukan Kerja sama Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017

Kewenangan terdiri atas 3 (tiga) jenis, yaitu Atribusi, Delegasi dan Mandat. Ketentuan mengenai sumber kewenangan tersebut mulanya bersumber dari teori-teori hukum, dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan telah diberikan definisi sebagai berikut:

1. Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh UUD NRI 1945 atau Undang-Undang (*vide* Pasal 1 angka 22 *jo.* Pasal 12 UU AP);
2. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi (*vide* Pasal 1 angka 23 *jo.* Pasal 13 UU AP);
3. Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung tetap pada pemberi mandate (*vide* Pasal 1 angka 24 *jo.* Pasal 14 UU AP)

BUMD juga memiliki masalah pada *Governance Structure (Board Structure)* atau struktur tata kelola perusahaan serta peran dan tanggung jawab Direksi dan Dewan Pengawas/Komisaris BUMD. Struktur organisasi merupakan rencana formal untuk menciptakan pembagian kerja yang efisien dan koordinasi yang efektif dari kegiatan-kegiatan anggota organisasi (Gadis Raynita Aniyah, 2022,). Struktur organisasi BUMD dalam menjalankan tugasnya harus jelas membagi kewenangan dan koordinasi antar organ yang mempengaruhi dengan struktur hubungan pertanggungjawaban dan pembagian peran dalam organ perusahaan. Dalam hal kepengurusan dan manajemen BUMD, kemandirian dan independensi dari pengurus BUMD diperlukan dalam rangka mencapai tujuannya sesuai dengan sifat dan tujuan awal didirikannya BUMD. Keterlibatan dan campur tangan pemerintah daerah terlalu dominan menyebabkan terhambatnya kemandirian BUMD. Menurut Frey, dalam Sudarsono, campur tangan dan monopoli yang dilakukan oleh birokrat atau pemerintah menyebabkan ketidakefisienan karena cenderung akan menghasilkan Iuaran melebihi tingkat Iuaran yang dibutuhkan dalam masyarakat. Pengelolaan BUMD, baik yang berbentuk Perumda maupun Perseroda, sesuai dengan ketentuan Pasal 343 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah paling tidak harus memuat empat belas unsur, antara lain: tata cara penyertaan modal, organ dan kepegawaian, tata cara evaluasi, tata kelola perusahaan yang baik, perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan, kerja sama, penggunaan laba, penugasan Pemerintah Daerah, pinjaman, satuan pengawasan intern, komite audit, dan komite lainnya, penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi, perubahan bentuk hukum, kepastian, dan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.

Payung hukum serta kesesuaian antar peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMD juga menjadi masalah tersendiri. Hubungan fungsional dan konsisten yang selaras (sejalan dan harmonis) antar peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan BUMD mempengaruhi efektivitas penerapan peraturan perundang-undangan (norma). Hans Kelsen dengan

teori validitasnya mengatakan bahwa suatu norma (hukum) dianggap valid jika norma tersebut masuk dalam suatu tatanan yang sepenuhnya efektif. Efektifitas adalah kondisi dari validasi. Suatu norma dikatakan valid bukan karena norma tersebut efektif, melainkan jika tatanan yang melingkupi norma itu sepenuhnya efektif. Mencermati bentuk hukum BUMD dan tujuan pendirian BUMD dalam Undang-Undang Pemeritahan Daerah Tahun 2014 tersebut, belum tampak perbedaan tujuan khusus yang membedakan karakteristik Perumda dan Perseroda. Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang BUMD, telah dibedakan tujuan umum dan tujuan khusus pendirian BUMD. Menurut Pasal 8 dan Penjelasannya, pendirian BUMD Perumda diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Sementara tujuan khusus Perseroda bertujuan (titik berat) memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada ketentuan Undang-Undang Perseroan terbatas sehingga dapat memberikan manfaat bagi perekonomian daerah pada umumnya.

Dalam Pasal 2 PP No. 54 Tahun 2017 menyatakan bahwa Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan. kekuasaan yang dimaksud meliputi: Penyertaan modal; subsidi, penugasan; penggunaan hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; serta pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD (Khairus Febryan Fitrahady, 2024). Dalam Pasal 3 juga menjelaskan bahwa kepala daerah mewakili pemerintah daerah dalam pengelolaan aset pada perusahaan umum daerah sebagai pemilik modal atau pada perusahaan perseroan daerah sebagai pemegang saham, di mana kepala daerah memegang kewenangan untuk mengambil keputusan strategis yang dapat didelegasikan kepada pejabat perangkat daerah. Kewenangan ini mencakup berbagai aspek, antara lain perubahan anggaran dasar, pengalihan aset tetap, kerja sama strategis, investasi serta pembiayaan (termasuk pembentukan anak perusahaan), penyertaan modal dari sumber tertentu, pengangkatan dan pemberhentian anggota Dewan Pengawas, Komisaris, serta Direksi, penetapan remunerasi mereka, penentuan penggunaan laba, pengesahan laporan tahunan, penggabungan atau pembubaran Badan Usaha Milik Daerah, serta pemberian jaminan atas aset yang melebihi 50% dari kekayaan bersih. Para pelaksana kewenangan tersebut berhak memperoleh insentif yang bersumber dari hasil pengelolaan aset, dengan besarnya insentif ditetapkan berdasarkan target kinerja, klasifikasi hasil pengelolaan sesuai dengan bidang usaha, serta laporan keuangan BUMD. Ketentuan terkait pelaksanaan kewenangan dan insentif ini diatur secara lebih rinci dalam Peraturan Menteri.

Dalam bab V dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018, yang mencakup Pasal 22 hingga Pasal 26, merumuskan kerangka regulasi yang komprehensif terkait kerja sama yang dilakukan oleh BUMD. Berdasarkan ketentuan tersebut, BUMD diberikan wewenang untuk membentuk kemitraan dengan pihak eksternal, dengan prioritas yang diberikan kepada BUMD milik pemerintah daerah lain sebagai wujud dukungan terhadap sinergi antar daerah. Pelaksanaan kerja sama ini wajib didasarkan pada prinsip-prinsip kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, penerapan tata kelola perusahaan yang baik, serta asas kemanfaatan, kesetaraan, dan perlindungan terhadap kepentingan BUMD, pemerintah daerah, serta masyarakat luas. Secara umum, pengaturan dalam Bab V ini menekankan prinsip kehati-hatian, akuntabilitas, dan transparansi dalam pelaksanaan kerja sama BUMD, dengan tujuan memastikan bahwa setiap bentuk kerja sama menghasilkan manfaat optimal bagi perusahaan daerah sekaligus mendukung pembangunan ekonomi daerah yang berkelanjutan.

Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Pasar Manado merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Manado. Dalam pasal 8 Peraturan Daerah

Kota Manado Nomor 2 Tahun 2024 Perumda Pasar Manado menjalankan berbagai jenis usaha, antara lain membangun dan/atau mengelola sarana dan prasarana pasar; menyediakan sarana dan prasarana pasar serta penjualan hak pakai tempat berdagang; mengelola parkir di area pasar dan kawasan lainnya milik pemerintah; mengelola kebersihan, ketertiban, dan keamanan di area pasar; mengelola sarana mandi, cuci, dan kakus (MCK); mengelola fasilitas listrik dan air di area pasar; merevitalisasi usaha di bidang properti dan usaha lainnya yang terintegrasi dengan aset milik perusahaan; menyediakan pasokan dan distribusi barang kebutuhan pokok serta komoditi pasar kepada pedagang dan konsumen. Perumda Pasar Manado bertanggung jawab atas pengelolaan sejumlah pasar tradisional, yang mencakup: Pasar Jengki Bersehati, Pasar Pinasungkulan Karombasan, Kawasan Pertokoan Shopping Center, Kawasan Wisata Kuliner Jalan Roda, Pasar Bobo Bailang, Pasar Buha, Pasar Pandu, Pasar Bahu, Pasar Kayubulan, Pasar Orde Baru Paal Dua, Pasar Unyil Banjer, Pasar Unyil Wonasa, dan Pasar Perum GPI. Selain itu, terdapat pula beberapa pertokoan yang terletak di Jalan Nusantara, Jalan Lembong, dan Jalan Siswomiharjo. Perumda Pasar Manado juga diberikan wewenang untuk mengelola sarana prasarana milik Pemerintah Kota Manado sesuai dengan Keputusan Walikota Manado Nomor 61 Tahun 2024. Sarana dan prasarana yang dikelola oleh Perumda Pasar Manado, yang merupakan aset Pemerintah Kota Manado, meliputi: Malalayang Beach Walk; lokasi parkir Mall Pelayanan Publik; Kawasan Wisata Pantai Sario; Kawasan Pelabuhan Wisata Youth Center; lahan Bidang II Kawasan Megamas di depan Youth Center; Kawasan PT. Papetra Perkasa Utama; lokasi parkir Kalimas; lokasi parkir Happy; usaha kuliner di Taman Kesatuan Bangsa; Kawasan Kuliner Daseng Karangria; serta Pasar Tematik Tongkaina. Dalam pengoperasian sarana prasarana tersebut, Perumda Pasar Manado diperkenankan bekerja sama dengan pihak lain dengan memenuhi segala ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 2 Tahun 2024 hadir sebagai instrumen hukum daerah yang secara eksplisit mengatur bentuk kewenangan Perumda Pasar Manado. Pengaturan ini merupakan tindak lanjut dari ketentuan Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD, yang mewajibkan pemerintah daerah menetapkan Perda sebagai dasar hukum operasional BUMD. Dengan demikian, kajian terhadap kewenangan dalam Perda ini penting untuk memahami sejauh mana pengaturan tersebut telah memenuhi prinsip kejelasan atribusi kewenangan, pembagian peran antar organ, serta operasionalisasi prinsip *good corporate governance* (GCG). Perda Kota Manado No. 2 Tahun 2024 menurunkan norma umum dalam PP No. 54 Tahun 2017 menjadi aturan operasional di tingkat daerah. Pasal 2 menetapkan ruang lingkup pengaturan, mencakup kegiatan usaha, modal, organ, penggunaan laba, kerja sama, investasi, restrukturisasi, dan pengawasan. Pasal 55-57 memberikan kewenangan kepada Direksi dalam mengurus perusahaan, termasuk menetapkan kebijakan operasional, menandatangani kontrak kerja sama, serta mengatur pegawai dan tarif jasa, tetapi dengan pembatasan bahwa tindakan strategis memerlukan persetujuan KPM. Pengaturan tersebut menegaskan batas antara kewenangan operasional Direksi dan kewenangan strategis KPM. Model ini mencerminkan prinsip *checks and balances* dalam tata kelola perusahaan daerah, sekaligus menghindari potensi penyalahgunaan kewenangan oleh Direksi.

PP No. 54 Tahun 2017 memberikan landasan normatif mengenai kewenangan kerja sama oleh BUMD. Pasal 94 ayat (1) menyatakan bahwa BUMD dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain sepanjang saling menguntungkan serta melindungi kepentingan Pemerintah Daerah, masyarakat, dan mitra kerja sama. Direksi sebagai organ pengurus memiliki kewenangan utama untuk mengurus dan mewakili BUMD dalam pembuatan hukum, termasuk melakukan kerja sama. Namun, terdapat batasan normatif. Apabila kerja sama menyangkut pendayagunaan aset tetap, tanah/bangunan dari penyertaan modal

daerah dengan jangka waktu lebih dari 10 (sepuluh) tahun, atau menyangkut pendayagunaan ekuitas, maka Direksi wajib memperoleh persetujuan RUPS luar biasa (untuk Perseroda) atau Kuasa Pemilik Modal (KPM) untuk Perumda. Kewenangan BUMD dalam melakukan kerja sama, khususnya Perumda Pasar Kota Manado, diatur dalam tiga tingkatan norma hukum. PP No. 54 Tahun 2017 memberikan kerangka umum mengenai kewenangan BUMD dalam melakukan kerja sama, dimana KPM memegang wewenang strategi, termasuk persetujuan kerja sama. Direksi diberikan wewenang untuk mengelola operasional namun untuk persetujuan kerja sama signifikan wajib melalui persetujuan KPM dan pengawasan dewan pengawas, Permendagri No. 118 Tahun 2018 memperinci mengenai mekanisme BUMD dalam melakukan kerja sama, dimana direksi berperan menyusun rencana kerja sama, dewan pengawas melakukan penelaah dan KPM melakukan pengesahan. ini memastikan kerja sama mendapat legitimasi formal dan sesuai prinsip tata kelola perusahaan yang baik. sementara Perda Kota Manado No. 2 Tahun 2024 menjadi implementasi dari PP No. 54 Tahun 2017 khususnya pada perumda pasar manado, dimana perda secara eksplisit memasukan kerja sama bukan sebagai kewenangan direksi secara mandiri, melainkan harus melalui persetujuan KPM dan pengawasan dewan pengawas. dalam perda juga menetapkan bidang usaha yang dijalankan perumda pasar manado, sehingga setiap bentuk kerja sama hanya dapat dilakukan dalam lingkup usaha yang ditetapkan.

Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Dalam Penyelenggaraan Kerja sama Perusahaan Umum Daerah Pasar Kota Manado Dalam Rangka Digitalisasi Pasar Khususnya Dibidang Retribusi

Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, yang pelaksana kebijakannya melalui aktivitas atau kegiatan pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kegiatan itu sendiri. Implementasi kebijakan publik merupakan kajian mengenai pelaksanaan dari suatu kebijakan pemerintah. Setelah sebuah kebijakan dirumuskan dan disetujui, langkah berikutnya adalah bagaimana agar kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy maker* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran (Subarsono, 2010). Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

1. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
2. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/ peraturan hukum.
3. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
4. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundangundangan (Bambang Suggono, 1994).

Kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya dalam hubungan dengan masyarakat dan dunia usaha. Pada dasarnya kebijakan pemerintah dalam menata kehidupan masyarakat di berbagai aspek merupakan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat). Salah satunya mengenai upaya penerapan digital dalam tata kelola pemerintahan. Kemajuan teknologi dan digitalisasi diharapkan mampu diintegrasikan guna dapat menyelesaikan permasalahan publik. digitalisasi yaitu meningkatnya ketersediaan data digital yang dimungkinkan oleh kemajuan dalam menciptakan, mentransfer, menyimpan, dan menganalisis data digital, memiliki potensi untuk menyusun, membentuk, dan mempengaruhi dunia kontemporer. Berdasarkan definisi di atas, maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan digitalisasi adalah konsep dan asas yang menjadi pedoman untuk menyusun rencana suatu pekerjaan yang dilakukan dalam bentuk proses konversi dari analog ke digital dengan menggunakan teknologi dan data digital dengan sistem pengoperasian otomatis serta sistem terkomputerisasi (Lilik antarini, 2024). Dalam proses inovasi pada pasar tradisional, teknologi adalah salah satu aspek yang ditekankan dalam pengembangan atau kemajuan pasar. Secara umum, teknologi adalah sarana untuk mencapai tujuan demi kelangsungan dan kenyamanan hidup masyarakat (Nur Indah Ariyani & Okta Hadi Nurcahyo, 2014). Digitalisasi merupakan suatu hal yang strategis dan menjadi poros pergerakan utama yang harus dilakukan pemerintah untuk mewujudkan penggunaan teknologi, komunikasi, dan informasi yang maju dan memiliki perkembangan yang sangat cepat untuk dimanfaatkan oleh setiap orang dalam beraktivitas maupun sebagai adaptasi baru bagi pemerintahan dalam menerapkan sistem yang cepat dan juga transparan. Salah satu wujud nyata pelaksanaan digitalisasi tersebut adalah e-Retribusi atau Elektronik Retribusi.

Retribusi adalah pungutan uang yang dilakukan oleh pemerintah dari masyarakat atau kelompok yang menggunakan fasilitas milik pemerintah untuk keperluan tertentu. Retribusi ini biasanya dipungut dan di catat oleh petugas pemerintahan yang telah ditugaskan sehingga retribusi ini bukan suatu hak yang wajib bagi masyarakat umum namun menjadi suatu hal yang wajib bagi masyarakat yang menikmati dan menggunakan jasa yang disediakan oleh pemerintah. Sedangkan e-retribusi adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah dengan metode pembayaran yang berbeda yaitu dengan memanfaatkan teknologi digital sehingga pelaksanaan pungutan dapat lebih cepat, terarah, transparan, dan mencegah kecurangan yang ada pada proses pungutan seperti yang terjadi pada retribusi manual (Hendra Felani & I Putu Adhi Suryanata, 2023). Dengan adanya e-retribusi, proses pembayaran menjadi lebih terdokumentasi, sehingga pendapatan dapat dikelola dengan lebih optimal. Dalam rangka mengembangkan serta penguatan digitalisasi pasar manado menjadi semakin baik dan modern. Perumda Pasar Manado melakukan kerja sama dengan PT Mitra Kasih Perkasa yang merupakan salah satu perusahaan yang bergerak di bidang jasa teknologi informasi dan layanan sistem integrasi solusi *digital payment* dan *traffic intelligence system* untuk pariwisata, parkir, pasar, dan *public service*. Kerja sama antara Perumda Pasar Kota Manado dengan PT Mitra Kasih Perkasa merupakan salah satu bentuk implementasi konkret dari kebijakan nasional dalam pengelolaan BUMD, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Perjanjian ini menitikberatkan pada penyelenggaraan sistem *E-Ticketing* dan e-Retribusi Pasar dengan basis pembayaran non-tunai (*cashless payment*), yang bertujuan meningkatkan efektivitas, efisiensi, serta transparansi pungutan retribusi pasar.

PP No. 54 Tahun 2017 sendiri menegaskan bahwa BUMD didirikan tidak semata-mata untuk mencari keuntungan, melainkan juga menjalankan fungsi pelayanan publik. Dalam konteks ini, pengelolaan pasar menjadi salah satu bidang yang krusial bagi pemerintah daerah. Oleh karena itu implementasi kerja sama digitalisasi retribusi pasar dengan pihak swasta harus senantiasa mengacu pada prinsip-prinsip hukum yang diatur dalam PP tersebut. Dalam pasal 7 PP No. 54 Tahun 2017 menyebutkan bahwa BUMD didirikan dengan tujuan memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau

jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai koondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, dan memperoleh laba dana/atau keuntungan. Kerja sama digitalisasi retribusi pasar melalui e-ticketing jelas sejalan dengan tujuan tersebut. Pertama, sistem non-tunai akan mengurangi potensi kebocoran data retribusi, sehingga meningkatkan kontribusi PAD (Pendapatan Asli Daerah). Kedua, masyarakat memperoleh layanan pembayaran yang lebih efisien, cepat, dan aman. Ketiga, dari sisi ekonomi, Perumda Pasar memperoleh nilai tambah melalui peningkatan akuntabilitas dan kepercayaan publik. Dengan demikian, perjanjian ini secara substansial konsisten dengan mandat yang diberikan PP No. 54 Tahun 2017 kepada BUMD. Dalam PP No. 54 Tahun 2017 menekankan pentingnya penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik dalam setiap tindakan BUMD. Prinsip-prinsip tersebut meliputi transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran. Dalam perjanjian kerja sama yang dianalisis antara pihak Perumda Pasar Manado dengan PT. Mitra Kasih Perkasa, penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik tampak dalam beberapa aspek:

1. Tranparansi
Rekonsiliasi data dan dana diatur secara rinci, settlement dilakukan melalui rekening resmi Pemuda Pasar Kota Manado.
2. Akuntabilitas
Adanya kewajiban evaluasi tahunan bersama, yang memungkinkan pengawasan berkala terhadap kinerja kerja sama.
3. Pertanggungjawaban
ketentuan mengenai perlindungan hukum, kerahasiaan data, dan kewajiban mengikuti regulasi nasional, menunjukkan kesesuaian dengan prinsip tanggungjawab.
4. Kemandirian
kedua belah pihak diberikan ruang untuk mengelola kewajibannya masing-masing tanpa intervensi berlebihan dari pihak ketiga
5. Kewajaran
Hak dan kewajiban para pihak diatur seimbang, termasuk adanya mekanisme ganti rugi apabila terjadi wanprestasi

Dalam ketentuan PP No. 54 Tahun 2017 juga menegaskan bahwa kerja sama BUMD harus bersifat saling menguntungkan. Dalam perjanjian ini, hak dan kewajiban diatur secara proposional, dimana PT. Mitra Kasih Perkasa berkewajiban menyediakan sistem (*hardware & software*), memberikan pelatihan, melakukan pemeliharaan, serta menyerahkan hasil transaksi setelah dikurangi jasa layanan. Sedangkan Perumda Pasar Kota Manado berkewajiban membayar *service fee*, menjaga perangkat yang dipinjamkan, serta memberikan dukungan administratif untuk kelancaran operasional. Dengan demikian, secara normatif pengaturan ini sejalan dengan PP No. 54 Tahun 2017 yang menghendaki agar BUMD menjalin kemitraan dengan pihak ketiga untuk meningkatkan kualitas pelayanan sekaligus memperkuat keberlanjutan usaha. Dalam perjanjian kerja sama ini juga menetapkan jangka waktu lima tahun, dengan opsi perpanjangan otomatis selama satu tahun, kecuali ada keberatan dari salah satu pihak. Selain itu, setiap tahun diadakan monitoring dan evaluasi bersama. Mekanisme pengakhiran kerja sama juga diatur jelas, baik karena wanprestasi, force majeure, maupun ketentuan perundang-undangan yang baru. Hal ini menunjukkan bahwa perjanjian ini telah menerapkan prinsip kehati-hatian sebagaimana dikehendaki oleh PP No. 54 Tahun 2017. Namun dalam penerapan sistem e-retribusi masih dijumpai berbagai tantangan, terutama terkait tingkat kesiapan pedagang dalam memanfaatkan teknologi digital. Dimana sebagian besar pedagang masih belum memahami mekanisme pembayaran secara digital. Oleh karena itu, Perumda Pasar menerapkan kebijakan implementasi secara bertahap melalui kegiatan sosialisasi dan edukasi kepada para pedagang mengenai transisi dari mekanisme penagihan retribusi manual menuju sistem e-retribusi. Langkah ini dimaksudkan untuk meningkatkan pemahaman, kesiapan, serta penerimaan pedagang terhadap transformasi digital yang diupayakan oleh Perumda Pasar.

Penutup

Pengaturan hukum terhadap kewenangan Perumda Pasar Kota Manado dalam melakukan kerja sama telah memiliki dasar hukum yang kuat, baik secara nasional menurut PP No. 54 Tahun 2017 maupun secara daerah melalui Perda Kota Manado Nomor 2 Tahun 2024. Namun dalam PP No. 54 Tahun 2017 kewenangan Perumda dalam melakukan kerja sama hanya bersifat delegatif terbatas, dimana Direksi hanya memiliki kewenangan operasional untuk mengurus dan mewakili perusahaan dalam perbuatan hukum, namun untuk kerja sama yang bersifat strategis seperti pendayagunaan aset atau perjanjian jangka panjang tetap memerlukan persetujuan dari KPM. Pemerintah juga perlu untuk meninjau kembali ketentuan dalam PP No. 54 Tahun 2017 terkait kewenangan Direksi dalam melakukan kerja sama. Kewenangan yang terbatas menyebabkan kurangnya fleksibilitas Direksi dalam mengambil keputusan bisnis strategis. Perumda Pasar Kota Manado perlu memperkuat mekanisme internal dalam pelaksanaan kerja sama dengan menyusun pedoman operasional yang lebih rinci dan terintegrasi dengan ketentuan PP No. 54 Tahun 2017 serta Perda Kota Manado Nomor 2 Tahun 2024. Pedoman tersebut perlu menegaskan batas kewenangan Direksi dalam melakukan kerja sama, terutama dalam membedakan antara kerja sama operasional dan strategis, guna memastikan setiap tindakan hukum yang dilakukan memiliki dasar persetujuan dan akuntabilitas yang jelas. Selain itu, hubungan koordinatif antara Direksi dan KPM perlu dioptimalkan melalui prosedur komunikasi dan pelaporan yang transparan agar setiap keputusan strategis tetap sejalan dengan kepentingan daerah dan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Implementasi PP No. 54 Tahun 2017 dalam penyelenggaraan kerja sama Perumda Pasar Kota Manado, khususnya dalam digitalisasi pasar di bidang retribusi, telah berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan tata kelola perusahaan yang baik sebagaimana diatur dalam peraturan tersebut. Perumda Pasar Kota Manado, dalam kerja samanya dengan PT Mitra Kasih Perkasa, telah melaksanakan kerja sama berdasarkan ketentuan Pasal 94 PP No. 54 Tahun 2017, dengan tetap menjaga prinsip transparansi, akuntabilitas, kemandirian, tanggung jawab, dan kewajaran dalam setiap tahapan kerja sama. Sistem e-retribusi terbukti mampu meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan transparansi pengelolaan keuangan, serta memperkuat kontribusi terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun dalam penerapannya masih terdapat kendala, terutama mengenai kesiapan pedagang dalam memanfaatkan teknologi digital. Selain itu, kerja sama ini telah mencerminkan fungsi ganda BUMD sebagai entitas bisnis sekaligus penyedia layanan publik yang mendukung modernisasi pasar tradisional melalui inovasi digital. Perumda Pasar Kota Manado juga harus terus memperkuat kapasitas kelembagaan dan tata kelola kerja sama dengan pihak ketiga melalui penerapan prinsip-prinsip tata Kelola perusahaan yang baik secara konsisten pada setiap tahapan kegiatan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi kerja sama. Pemerintah daerah juga perlu memberikan dukungan regulatif dan pengawasan yang optimal untuk memastikan bahwa pelaksanaan digitalisasi retribusi pasar tidak hanya berorientasi pada peningkatan efisiensi keuangan, tetapi juga menjamin perlindungan kepentingan publik serta keberlanjutan pelayanan. Selain itu, kerja sama serupa sebaiknya dijadikan contoh bagi BUMD lain dalam mengembangkan inovasi digital yang selaras dengan prinsip hukum, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Daftar Pustaka

Ainiyyah, G. R. (2022). Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang belum berubah Status menjadi Perumda atau Perseroda. *Notary Law Journal*, 1(2), 176-203. <https://doi.org/10.32801/nolaj.v1i2.22>

Bambang Suggono. (1994). Hukum dan Kebijakan Publik. Sinar Grafika.

Felani Hendra, & Suryanata I Putu Adhi. (2023). Implementasi Kebijakan E-retribusi Pasar Tradisional Dalam Rangka Pencegahan Kebocoran Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Tabanan. *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Publik*, 10(1), 107-108.

<https://ejournal.ipdn.ac.id/index.php/JEKP/article/download/3097/1591/14559>

Khairus Febryan Fitrahady. (2024). Urgensi Perubahan Status Badan Hukum Bagi Perusahaan Daerah Pasca PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD. *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, 10(1), 83. <https://doi.org/10.35194/jhmj.v11i2.5838>

Lilik antarini. (2024). Kebijakan Digitalisasi Pengelolaan Pasar Tradisional Kreneng di Kota Denpasar. *Jurnal Aplikasi Administrasi*, 27(2), 170-171. <https://doi.org/https://doi.org/10.30649/aamama.v27i2.259>

Pujiyono. (2014). Hukum Perusahaan. Indotama Solo.

Rino Christianto Wullur. (2021). Penerapan Balanced Scorecard Sebagai Alat Pengukur Kinerja Perusahaan Daerah Pasar Kota Manado. *Jurnal EMBA*, 9(1), 779.

<https://doi.org/https://doi.org/10.35794/emba.v9i1.32581>

Soerjono Soekanto, & Sri Mamudji. (1985). Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat. Radja Press.

Subarsono. (2010). Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi. Pustaka Pelajar.

Suparji. (2014). Transformasi Badan Hukum di Indonesia. UAI Press.