

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pembentukan Peraturan Daerah dalam Sistem Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan norma hukum tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan memiliki daya ikat umum. Menurut Maria Farida Indrati, peraturan perundang-undangan disusun dalam suatu sistem yang berjenjang dan bertingkat, sehingga antara satu peraturan dengan peraturan lainnya harus saling berkaitan dan tidak boleh bertentangan. Sistem tersebut bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan keteraturan dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁰ Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia menganut prinsip hierarki norma hukum, di mana peraturan yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, karena hukum harus disusun secara sistematis dengan Undang-Undang Dasar sebagai norma hukum tertinggi.¹¹ Prinsip ini dikenal dengan *asas lex superior derogat legi inferiori*, yaitu peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila terjadi pertentangan. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹⁰ Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.

¹¹ Asshiddiqie, J. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

Gambar 1. Hierarki Perundang-Undangan



Susunan hierarki tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berada pada jenjang paling bawah dalam sistem peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Perda Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Presiden. Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah menyatakan bahwa Perda berfungsi sebagai instrumen hukum daerah untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat, namun pembentukannya tetap

harus tunduk pada sistem hukum nasional dan hierarki peraturan perundang-undangan.¹²

Perda tidak dapat dipandang semata-mata sebagai kebijakan daerah, melainkan sebagai produk hukum yang memiliki konsekuensi yuridis. Pembentukan Peraturan Daerah tidak hanya merupakan kewenangan politik pemerintah daerah, tetapi merupakan proses yuridis yang harus mengikuti tahapan formal sebagaimana ditentukan dalam sistem peraturan perundang-undangan. Menurut Maria Farida Indrati, ketaatan terhadap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat utama agar suatu peraturan memiliki keabsahan dan kekuatan hukum mengikat.¹³ Oleh karena itu, setiap Perda harus dibentuk melalui prosedur yang jelas dan sistematis.

1. Tahap Perencanaan

Tahap perencanaan pembentukan Peraturan Daerah dilakukan melalui penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Propemperda disusun secara bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah sebagai instrumen perencanaan pembentukan Perda dalam satu tahun anggaran. Yuliandri menjelaskan bahwa tahap perencanaan berfungsi untuk memastikan bahwa Perda yang akan dibentuk benar-benar dibutuhkan oleh daerah, memiliki dasar hukum yang jelas, serta tidak bertentangan dengan

¹² Huda, Ni'matul dan Despan, H. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2021.

¹³ Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jakarta: Rajawali Pers, 2021.

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁴ Dengan adanya Propemperda, pembentukan Perda dapat dikendalikan secara sistematis dan terarah.

2. Tahap Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Setelah masuk dalam Propemperda, tahap selanjutnya adalah penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Raperda dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah. Dalam tahap ini, Raperda pada prinsipnya harus disertai dengan naskah akademik yang memuat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan Perda. Maria Farida Indrati menegaskan bahwa naskah akademik memiliki fungsi penting sebagai dasar rasional dalam merumuskan norma hukum agar materi muatan Perda tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.¹⁵

3. Tahap Pembahasan

Raperda yang telah disusun kemudian dibahas secara bersama antara DPRD dan Kepala Daerah. Pembahasan dilakukan melalui rapat-rapat resmi untuk membahas substansi Raperda, baik secara keseluruhan maupun pasal demi pasal. Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah menyatakan bahwa tahap pembahasan merupakan tahap krusial karena menjadi forum untuk menguji kesesuaian Raperda dengan kepentingan daerah serta dengan

¹⁴ Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.

¹⁵ Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.

sistem hukum nasional.¹⁶Pada tahap ini juga dilakukan penyesuaian agar Raperda tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

4. Tahap Persetujuan Bersama

Apabila pembahasan telah selesai dan tercapai kesepakatan, Raperda selanjutnya memperoleh persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah. Persetujuan bersama ini merupakan syarat formil yang harus dipenuhi sebelum Raperda dapat ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Tahap ini menegaskan bahwa pembentukan Perda merupakan hasil kerja bersama antara lembaga legislatif daerah dan eksekutif daerah.

5. Tahap Penetapan

Setelah memperoleh persetujuan bersama, Raperda ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan cara menandatangani Raperda tersebut. Penetapan ini menandai perubahan status Raperda menjadi Peraturan Daerah. Penetapan oleh Kepala Daerah merupakan bentuk pengesahan secara yuridis terhadap norma hukum yang telah disepakati bersama.

6. Tahap Pengundangan

Tahap terakhir dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah pengundangan dalam Lembaran Daerah oleh Sekretaris Daerah. Pengundangan bertujuan agar Perda memperoleh kekuatan hukum mengikat dan dapat diberlakukan secara umum. Maria Farida Indrati menegaskan bahwa tanpa pengundangan, suatu peraturan perundang-

¹⁶ Huda, N. dan Despan, H. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2021.

undangan belum dapat berlaku dan tidak memiliki daya ikat terhadap masyarakat.¹⁷

Dengan demikian, proses pembentukan Peraturan Daerah merupakan rangkaian tahapan yuridis yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan dari sistem hierarki peraturan perundang-undangan. Ketaatan terhadap setiap tahapan tersebut menjadi indikator penting dalam menilai keabsahan dan efektivitas Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tahapan tersebut dimaksudkan untuk menjamin agar Perda yang dibentuk memenuhi syarat keabsahan secara formil dan materiil. Tahap perencanaan dilakukan melalui penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Yuliandri menegaskan bahwa tahap perencanaan merupakan instrumen penting untuk mengendalikan pembentukan peraturan perundang-undangan agar peraturan yang dibentuk benar-benar dibutuhkan dan sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.¹⁸ Selanjutnya, dilakukan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah, disertai dengan naskah akademik sebagai dasar penyusunan materi muatan. Rancangan Perda tersebut kemudian dibahas bersama antara DPRD dan Kepala Daerah hingga memperoleh persetujuan bersama, untuk selanjutnya ditetapkan dan diundangkan dalam Lembaran Daerah agar memiliki kekuatan hukum

¹⁷ Indrati, S.M.F., *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jakarta: Rajawali Pers, 2021.

¹⁸ Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.

mengikat. Maka, pembentukan Peraturan Daerah merupakan proses yuridis yang tidak dapat dipisahkan dari sistem hierarki peraturan perundang-undangan. Ketaatan terhadap hierarki dan prosedur pembentukan Perda menjadi syarat utama bagi terwujudnya kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk dalam pengaturan mengenai pengelolaan Barang Milik Daerah.

Secara rinci menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 jo. UU Nomor 13 Tahun 2022 dan UU Nomor 23 Tahun 2014:

1. Tingkat Provinsi

Disetujui bersama: DPRD Provinsi dan Gubernur, ditetapkan oleh: Gubernur dan disebut: Peraturan Daerah Provinsi.

2. Tingkat Kabupaten/Kota

Disetujui bersama: DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Wali Kota, ditetapkan oleh: Bupati/Wali Kota. Disebut: Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

B. Tinjauan Tentang Pemerintah Daerah

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUDNRI Tahun 1945, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membentuk Pemda dan peraturan lain dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.¹⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi dasar hukum operasional yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah

¹⁹ UUD NRI Tahun 1945

dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan serta menetapkan berbagai kebijakan di daerah masing-masing.²⁰ Untuk mendukung pelaksanaannya, pemerintah pusat juga menetapkan peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah, di antaranya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang mengatur secara rinci tata kelola keuangan daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang memberikan ketentuan teknis mengenai pengelolaan aset milik pemerintah daerah.

Selain melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional, pemerintah daerah termasuk Pemerintah Kota Blitar, juga menetapkan Peraturan Daerah (Perda) sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan berbagai kebijakan sektoral di daerahnya. Kebijakan tersebut meliputi pengaturan terkait pengelolaan retribusi, pajak daerah, pengelolaan aset milik daerah, serta penataan tata ruang wilayah. Seluruh peraturan tersebut saling berkaitan dan menjadi pedoman hukum yang mendukung penyelenggaraan otonomi daerah secara tertib, efektif, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²¹ Pemerintah Kota Blitar secara aktif menetapkan berbagai kebijakan daerah melalui Peraturan Daerah yang disusun sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat. Kebijakan-kebijakan tersebut mencakup berbagai bidang, antara lain pengelolaan barang milik daerah, pengelolaan pendapatan asli daerah, retribusi, penataan tata ruang

²⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²¹ Kadarukmi Retno M.E., 2013. *Tinjauan Yuridis Atas Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dikaitkan Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Fakultas Hukum, Universitas Katolik Parahyangan.

wilayah, hingga penyelenggaraan pelayanan publik. Salah satunya adalah Perda 2/2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang menjadi pedoman dalam pengaturan terkait penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, pemeliharaan, dan penghapusan aset milik pemerintah daerah.²²

C. Tinjauan Tentang Barang Milik Daerah

1. Pengertian Barang Milik Daerah

Pasal 1 angka 2 PP 27/2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, BMD merupakan seluruh barang yang diperoleh melalui pembiayaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maupun sumber perolehan lain yang sah.²³ Sedangkan menurut Permendagri Nomor 47 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pembukuan, Inventarisasi, dan Pelaporan Barang Milik Daerah dalam Pasal 1 angka 3 berbunyi “Barang milik daerah yang selanjutnya disingkat BMD adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.”²⁴ Menurut Dzul Kahfi, dkk menjelaskan bahwa Barang Milik Daerah merupakan salah satu bentuk aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan bersifat berwujud.²⁵

²² Perda 2/2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

²³ Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

²⁴ Permendagri 47/2021 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pembukuan, Inventarisasi, dan Pelaporan Barang Milik Daerah

²⁵ Kahfi, Z., Sarwo, A., Safitri, I., Nurhasanah, A., Rahayu, S. & Azhari, I. (2023). YUME : Journal of Management Pengaruh Pengelolaan Barang Milik Daerah Terhadap Pengamanan Aset Daerah Pemerintah Kota Makassar. YUME : Journal of Management, 6(1), 323–335. <https://doi.org/10.37531/yume.vxix.348>

2. Dasar Hukum Terkait Barang Milik Daerah

Pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) diselenggarakan berdasarkan ketentuan berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang berlaku di tingkat nasional maupun daerah. Adapun ketentuan hukum yang menjadi landasan dalam pengelolaan BMD di antaranya adalah sebagai berikut:

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

Undang-undang ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani sendiri berbagai urusan pemerintahan, termasuk di dalamnya terkait pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD). Dalam ketentuannya, tepatnya Pasal 298 ayat (1), ditegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki hak atas kepemilikan kekayaan daerah yang dapat dikelola dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kepentingan dan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya.²⁶

b. Pengelolaan Barang Milik Negara dan Daerah Menurut PP 27/2014

Peraturan Pemerintah tersebut mengatur sistem pengelolaan BMN/D secara menyeluruh, yang meliputi tahapan perencanaan kebutuhan dan pengadaan, penggunaan serta pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, hingga penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, serta aspek administrasi dan pengawasan atas aset negara dan daerah.²⁷

²⁶ Lala, A. B. L., Dapu, F. M. & Lawotjo, S. (2024). ANALISIS PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN DI TINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH. *Jurnal Fakultas Hukum UNSRAT*, 12(3).

²⁷ Anwar Mahmud, T., Dewiyanti, R., Rachmania Komara, S., Banten Jaya, U. & Provinsi Banten, P. (2024). IMPLEMENTEASI KEBIJAKAN BARANG MILIK DAERAH PADA BADAN

c. PP 28/2020 yang Mengubah PP 27/2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Regulasi ini diterbitkan sebagai upaya penyempurnaan terhadap ketentuan yang sebelumnya diatur dalam PP 27/2014, yang selanjutnya mengalami pembaruan pada beberapa ketentuan, di antaranya penyederhanaan prosedur pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD), penguatan sistem pengamanan aset, perbaikan tata cara pemindahtanganan aset, serta peningkatan mekanisme pelaporan dan pertanggungjawaban agar pelaksanaannya lebih transparan, tertib, dan akuntabel.²⁸

d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pembukuan, Inventarisasi, dan Pelaporan Barang Milik Daerah

Permendagri ini menjadi pedoman teknis di tingkat pemerintah daerah terkait proses administrasi aset, mulai dari pencatatan, pelaporan per semester, hingga pelaporan tahunan sebagai bagian dari laporan keuangan pemerintah daerah.²⁹

PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH (BPKAD) PROVINSI BANTEN. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan- Universitas Banten Jaya*, 7(1), 36–47.

²⁸ Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

²⁹ Zahroh Salsabila Fakultas Ekonomi dan Bisnis, J. & Zahroh Salsabila, J. (2024). EVALUASI ATAS PENATAUSAHAAN BARANG MILIK DAERAH BERDASARKAN PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 47 TAHUN 2021 PADA PEMERINTAH DAERAH KOTA MALANG. *JURNAL REVIU AKUNTANSI, KEUANGAN, DAN SISTEM INFORMASI*, 3(2), 299–310.

- e. Pengelolaan Barang Milik Daerah Menurut Perda 2/2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Pada tingkat daerah, pengelolaan BMD di Kota Blitar diatur melalui Perda 2/2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Peraturan ini menjadi landasan hukum bagi pemerintah Kota Blitar dalam menyelenggarakan pengelolaan BMD, yang mencakup perencanaan kebutuhan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, penghapusan, hingga pemindahtanganan aset secara tertib, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. Beberapa ketentuan penting yang diatur dalam Perda ini di antaranya adalah penegasan mengenai kewenangan masing-masing perangkat daerah dalam pengelolaan Barang Milik Daerah, pengaturan prosedur pemanfaatan BMD seperti sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, serta bentuk lainnya, dan ketentuan terkait pelaporan, pengawasan, serta pemberian sanksi administratif terhadap pelanggaran dalam pengelolaan BMD.³⁰

- f. Perwali 105/2022 Tentang Peraturan Pelaksanaan Perda 2/2019 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

Perwali 105/2022 merupakan peraturan pelaksanaan dari Perda 2/2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang berfungsi sebagai pedoman teknis dalam penyelenggaraan seluruh tahapan pengelolaan aset daerah. Peraturan ini mengatur secara rinci mengenai perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan,

³⁰ Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

pemanfaatan, pengamanan, pemeliharaan, penatausahaan, pemindahtanganan, pemusnahan, serta penghapusan Barang Milik Daerah, termasuk mekanisme pengawasan dan pengendalian oleh pengguna maupun pengelola barang. Dengan demikian, Peraturan Wali Kota ini dimaksudkan untuk memastikan agar pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Daerah di Kota Blitar berjalan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, dan tertib administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³¹

3. Asas dan Pengelolaan Barang Milik Daerah

BMD dilaksanakan dengan tujuan untuk mewujudkan ketertiban administrasi, efisiensi, efektivitas, serta akuntabilitas dan transparansi dalam pemanfaatan aset milik pemerintah daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 PP 27/2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, pelaksanaan pengelolaan BMD berpedoman pada sejumlah asas penting, yaitu:³²

- a. Asas fungsional dalam pengelolaan Barang Milik Daerah mengandung makna bahwa setiap pengambilan keputusan dan penyelesaian permasalahan yang berkaitan dengan pengelolaan aset daerah harus dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang dan kepala daerah sesuai

³¹ Perwali 105/2022 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

³² Lasturi, D. H. & Sunaningsih, S. N. (2021). Implementasi Pelaporan Barang Milik Daerah (BMD) Pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Magelang. *Journal of Economic, Management, Accounting and Technology*, 4(1), 9–14. <https://doi.org/10.32500/jematech.v4i1.1404>

dengan fungsi, kewenangan, serta tanggung jawab masing-masing pihak yang telah ditetapkan.

- b. Asas kepastian hukum dalam penggunaan Barang Milik Daerah menghendaki bahwa setiap kegiatan pengelolaan dan pemanfaatan aset daerah harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum serta peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang pelaksanaannya dapat dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Daerah.
- c. Asas transparansi dalam penggunaan BMD menegaskan bahwa setiap kegiatan pengelolaan dan pemanfaatan aset daerah harus dilaksanakan secara terbuka, dengan tetap menghormati hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang akurat, jelas, dan dapat diakses mengenai pengelolaan barang milik daerah.
- d. Asas efisiensi dalam penggunaan BMD mengatur bahwa pemanfaatan aset daerah harus disesuaikan dengan standar kebutuhan yang telah ditetapkan, sehingga penggunaannya benar-benar efektif dan optimal dalam mendukung pelaksanaan tugas serta fungsi penyelenggaraan pemerintahan.
- e. Asas akuntabilitas dalam penggunaan Barang Milik Daerah menuntut agar setiap pengelolaan dan pemanfaatan aset daerah dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada masyarakat sebagai bentuk tanggung jawab atas penggunaan barang milik publik.³³

³³ Lasturi, D. H. & Sunaningsih, S. N. (2021). Implementasi Pelaporan Barang Milik Daerah (BMD) Pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Magelang. *Journal of Economic, Management, Accounting and Technology*, 4(1), 9–14. <https://doi.org/10.32500/jematech.v4i1.1404>

- f. Asas kepastian nilai dalam penggunaan Barang Milik Daerah mengharuskan adanya ketepatan dalam penentuan jumlah dan nilai aset yang dimiliki.

4. Ruang Lingkup Pengelolaan Barang Milik Daerah

Ruang lingkup Permendagri 19/2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah meliputi:

- a. Perencanaan kebutuhan adalah proses penentuan kebutuhan Barang Milik Daerah dengan mempertimbangkan kondisi yang telah ada dan pengadaan sebelumnya untuk memenuhi kebutuhan di masa mendatang.
- b. Pengadaan merupakan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertugas menyusun daftar hasil pengadaan barang milik daerah di lingkup kewenangannya serta wajib melaporkannya kepada kepala daerah melalui pengelola barang guna penetapan status penggunaan.
- c. Penggunaan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh Pengguna Barang atau Kuasa Pengguna Barang dalam rangka pengelolaan dan penatausahaan Barang Milik Daerah sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).³⁴
- d. Pemanfaatan merupakan pendayagunaan Barang Milik Daerah yang tidak digunakan secara langsung dalam pelaksanaan tugas dan fungsi SKPD dan/atau optimalisasi Barang Milik Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan, melalui skema yaitu:

³⁴ Lasturi, D. H. & Sunaningsih, S. N. (2021). Implementasi Pelaporan Barang Milik Daerah (BMD) Pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Magelang. *Journal of Economic, Management, Accounting and Technology*, 4(1), 9–14. <https://doi.org/10.32500/jematech.v4i1.1404>

- a) Sewa adalah pemanfaatan BMD oleh pihak lain untuk jangka waktu tertentu dengan memperoleh imbalan berupa pembayaran sewa.
- b) Pinjam pakai adalah penggunaan BMD oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu tanpa adanya imbalan.
- c) Kerja Sama Pemanfaatan (KSP) merupakan kerja sama antara pemerintah daerah dengan pihak lain dalam pemanfaatan BMD, di mana kedua belah pihak berbagi hasil sesuai kesepakatan.
- d) Bangun Guna Serah (BGS) merupakan pihak ketiga membangun di atas tanah milik daerah, kemudian memanfaatkan dalam waktu tertentu, dan setelah masa perjanjian selesai, bangunan diserahkan kepada pemerintah daerah.
- e) Bangun Serah Guna (BSG) merupakan pihak ketiga membangun dan menyerahkan bangunan terlebih dahulu kepada pemerintah daerah, kemudian memanfaatkannya dalam jangka waktu tertentu.³⁵
- e. Pengamanan dan Pemeliharaan berdasarkan Permendagri 19/2016, pengelola, pengguna, dan/atau kuasa pengguna barang milik daerah wajib melakukan pengamanan terhadap barang yang berada dalam penguasaannya. Pengamanan ini mencakup administrasi berupa pembukuan, inventarisasi, pelaporan, serta penyimpanan dokumen kepemilikan.

Adapun pemeliharaan BMD dilakukan dengan beberapa jenis, yaitu:

³⁵ Lasturi, D. H. & Sunaningsih, S. N. (2021). Implementasi Pelaporan Barang Milik Daerah (BMD) Pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Magelang. *Journal of Economic, Management, Accounting and Technology*, 4(1), 9–14. <https://doi.org/10.32500/jematech.v4i1.1404>

- a) Pemeliharaan ringan, yakni perawatan harian oleh unit pengguna.
 - b) Pemeliharaan sedang, yaitu perawatan berkala oleh tenaga kerja terdidik atau terlatih.
 - c) Pemeliharaan berat, yakni perawatan insidental oleh tenaga ahli, yang pelaksanaannya tidak dapat diprediksi sebelumnya.
-
- f. Penilaian adalah kegiatan yang bertujuan menetapkan nilai atas objek penilaian berupa Barang Milik Daerah pada suatu periode tertentu.
 - g. Penghapusan adalah proses pengeluaran Barang Milik Daerah dari pencatatan barang berdasarkan keputusan pejabat berwenang yang mengakibatkan berakhirnya tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang tersebut.³⁶
 - h. Pemindahtanganan merupakan mekanisme pengalihan kepemilikan atas Barang Milik Daerah sebagai tindak lanjut dari penghapusan, sepanjang barang tersebut masih memiliki nilai ekonomis, yang dapat dilakukan melalui penjualan, tukar menukar, hibah, atau penyertaan modal.
 - i. Pemusnahan merupakan tindakan terhadap Barang Milik Daerah yang tidak lagi dapat digunakan, dimanfaatkan, maupun dialihkan, atau karena alasan lain sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Tindakan menghapus barang dari daftar inventaris BMD karena:
 - a) Barang rusak berat
 - b) Barang tidak ekonomis untuk diperbaiki

³⁶ Lasturi, D. H. & Sunaningsih, S. N. (2021). Implementasi Pelaporan Barang Milik Daerah (BMD) Pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Magelang. *Journal of Economic, Management, Accounting and Technology*, 4(1), 9–14. <https://doi.org/10.32500/jematech.v4i1.1404>

- c) Barang tidak diperlukan lagi
- d) Barang hilang
- j. Pembinaan adalah upaya yang dilakukan melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, dan supervisi. Sedangkan Pengawasan adalah upaya untuk mengetahui dan menilai pelaksanaan tugas atau kegiatan, guna memastikan apakah telah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁷

D. Tinjauan Tentang Pendapatan Daerah

1. Pengertian Pendapatan Daerah

Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu komponen penerimaan daerah yang sah dan dikelola secara langsung oleh pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Semakin besar kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, maka hal tersebut mencerminkan keberhasilan pemerintah daerah dalam menggali potensi keuangan daerah serta menunjukkan tingkat kemandirian dan kemampuan daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di wilayahnya.³⁸

Menurut Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pendapatan Daerah adalah hak pemerintah

³⁷ Lasturi, D. H. & Sunaningsih, S. N. (2021). Implementasi Pelaporan Barang Milik Daerah (BMD) Pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Magelang. *Journal of Economic, Management, Accounting and Technology*, 4(1), 9–14. <https://doi.org/10.32500/jematech.v4i1.1404>

³⁸ Permatasari, D. A. & Trisnainingsih, S. (2022). Pengaruh Kemandirian, Efektifitas Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah. *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi*, 22(3), 1573. <https://doi.org/10.33087/jiubj.v22i3.2581>

daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

2. Jenis Pendapatan Daerah

Berdasarkan ketentuan Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pendapatan daerah dikelompokkan ke dalam tiga kategori utama. Salah satunya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu penerimaan yang diperoleh oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah dan sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Adapun sumber-sumber PAD meliputi:

a. Pajak daerah

Penerimaan pajak daerah memberikan kontribusi yang positif dan berarti terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semakin optimal pengelolaan dan pemungutan pajak daerah, maka semakin besar pula pendapatan yang diterima pemerintah daerah. UU RI 28 /2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mendefinisikan bahwa Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³⁹ Pajak daerah di Indonesia menurut UU 34/2000 tentang Perubahan atas UU RI 18/1997 tentang Pajak Daerah

³⁹ Yasser, H. & Widajantie, T. D. (2022). PENGARUH PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH PROVINSI JATIM. *Jurnal Ilmiah MEA (Manajemen, Ekonomi, dan Akuntansi)*, 6(1).

dan Retribusi Daerah dibagi menjadi pajak Provinsi dan pajak Kabupaten/Kota, sesuai kewenangan masing-masing wilayah.⁴⁰

b. Retribusi daerah

Retribusi Daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Tidak seperti pajak, retribusi bersifat sebagai bentuk balas jasa yang manfaatnya secara langsung dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai imbalan atas pelayanan atau fasilitas yang disediakan oleh pemerintah bagi pihak yang membutuhkan. Seluruh penerimaan dari Retribusi Daerah dapat digunakan oleh pemerintah daerah sebagai sumber pendapatan untuk mendukung pembiayaan anggaran belanja daerah.⁴¹

c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan yang bersumber dari penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMD atau perusahaan lain, di mana aset yang dikelola tersebut terpisah dari kekayaan pemerintah daerah.⁴² Kota Blitar memiliki beberapa potensi pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

⁴⁰ Simbolon, S. & Herijawati, E. (2023). Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penerimaan Pajak Daerah Kota Tangerang. *Rubinstein: Jurnal Multidisiplin*, 1(2).

⁴¹ Murti, S. & Trisnawati, R. (2021). Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Lain-Lain PAD yang Sah, dan DAK Terhadap Belanja Modal. *Jurnal Perspektif Akuntansi*, 4(2), 2623–0186.

⁴² Rumondang Siagian, A. & Kurnia. (2022). Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2016- 2020. *e-Proceeding of Management*, 9(5), 3095–3104.

semisal BPR (Bank Milik Pemerintah Kota Blitar), PDAM, pasar tradisional, dan model Perumda multi-usaha yang jika dikelola lebih profesional dapat meningkatkan kontribusi PAD secara signifikan.

d. Lain-lain PAD yang sah

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diperuntukkan bagi penganggaran penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam kelompok Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pendapatan ini mencakup antara lain hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan, penerimaan jasa giro, serta pendapatan yang berasal dari pengembalian dana. Selain itu, lain-lain PAD yang sah juga dapat bersumber dari fasilitas sosial dan fasilitas umum, serta pendapatan yang berasal dari asuransi kesehatan pegawai, sepanjang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴³

E. Tinjauan Tentang Efektivitas Hukum

Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum adalah sejauh mana suatu hukum dapat berlaku dan dipatuhi oleh masyarakat secara nyata. Efektivitas hukum mengukur apakah norma hukum yang dibuat benar-benar dilaksanakan sebagaimana mestinya dan mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Suatu hukum dianggap efektif apabila ketentuannya jelas, dapat dipahami, diterima, dilaksanakan oleh masyarakat, serta mampu memecahkan masalah

⁴³ Suprpto, S., & Purbowati, R. (2024). Kontribusi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). *Jurnal Akuntansi Neraca*, 2(1).

yang menjadi dasar pembentukannya. Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektivitas hukum dipengaruhi oleh lima faktor utama, yaitu:⁴⁴

a. Faktor Hukum Itu Sendiri

Faktor ini menekankan pada isi norma hukum. Sebuah peraturan harus disusun dengan jelas, tegas, lengkap, tidak saling bertentangan dengan peraturan lain, serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Apabila norma hukumnya kabur, terlalu rumit, atau sulit dioperasikan, maka penerapannya akan menemui hambatan dan efektivitasnya rendah. Dalam konteks Perda 2/2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, efektivitasnya sangat bergantung pada kejelasan rumusan Perda tersebut dalam mengatur jenis, status, dan pemanfaatan BMD. Jika rumusan pasal sudah spesifik dan operasional, maka implementasinya di Kota Blitar akan lebih mudah, sehingga dapat berkontribusi optimal terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

b. Faktor Penegak Hukum

Faktor ini mencakup semua pihak yang berperan dalam penegakan hukum, seperti aparat pemerintah daerah, pengelola aset, BPKAD, serta lembaga pengawasan. Integritas, profesionalitas, dan konsistensi mereka sangat memengaruhi keberhasilan pelaksanaan suatu aturan. Penegak hukum yang memiliki komitmen tinggi akan mendorong implementasi

⁴⁴ Huda, M. M., Suwandi, S., & Rofiq, A. (2022). Implementasi tanggung jawab negara terhadap pelanggaran HAM berat panai perspektif teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto. *IN RIGHT Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, 11(1), 115-134.

peraturan sesuai tujuan.⁴⁵ Pelaksanaan Perda 2 /2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah di Kota Blitar membutuhkan peran aktif BPKAD sebagai pengelola aset, serta dukungan instansi terkait lainnya. Jika penegak hukum daerah ini bekerja dengan profesional dan transparan, pengelolaan BMD dapat berjalan optimal sehingga potensi pendapatan daerah dapat dimaksimalkan.

c. Faktor Sarana atau Fasilitas

Sarana mencakup segala bentuk dukungan yang memungkinkan hukum dapat ditegakkan, seperti anggaran, teknologi, sistem informasi manajemen aset, sumber daya manusia yang kompeten, serta infrastruktur pendukung. Tanpa fasilitas yang memadai, peraturan yang baik sekalipun akan sulit dijalankan. Dalam implementasi Perda 2/2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Pemerintah Kota Blitar memerlukan data aset yang akurat, sistem pencatatan yang terintegrasi, tenaga ahli pengelola aset, dan dana untuk pemeliharaan maupun optimalisasi pemanfaatan BMD. Kekurangan pada aspek ini dapat menghambat kontribusi BMD terhadap PAD.

d. Faktor Masyarakat

Faktor ini berkaitan dengan tingkat kesadaran hukum, pendidikan, partisipasi, dan dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan aturan. Hukum akan sulit berjalan efektif apabila masyarakat tidak memahami atau tidak

⁴⁵ Huda, M. M., Suwandi, S., & Rofiq, A. (2022). Implementasi tanggung jawab negara terhadap pelanggaran HAM berat panai perspektif teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto. *IN RIGHT Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, 11(1), 115-134.

mau mematuhi ketentuan yang berlaku. Masyarakat Kota Blitar, termasuk pihak swasta atau pengguna BMD, perlu memiliki kesadaran bahwa pemanfaatan BMD harus mengikuti prosedur hukum. Jika masyarakat memahami bahwa pengelolaan BMD yang baik dapat meningkatkan PAD dan berdampak pada pembangunan daerah, maka kepatuhan akan meningkat.

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan adalah nilai-nilai, kebiasaan, dan norma sosial yang berlaku di masyarakat. Hukum akan lebih efektif apabila selaras dengan budaya masyarakat. Sebaliknya, jika bertentangan dengan nilai budaya, penerapannya akan menghadapi resistensi. Dalam pelaksanaan Perda 2/2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, penting untuk mempertimbangkan nilai-nilai lokal Kota Blitar, seperti budaya gotong royong dan transparansi. Apabila pengelolaan BMD dilakukan secara terbuka dan memberi manfaat langsung bagi warga, maka penerimaan masyarakat terhadap kebijakan ini akan lebih besar.⁴⁶

F. Tinjauan Tentang *Good Governance*

1. Pengertian *Good Governance*

Konsep *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik merupakan kerangka normatif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, transparan, dan bertanggung jawab. Menurut *United Nations*

⁴⁶ Huda, M. M., Suwandi, S., & Rofiq, A. (2022). Implementasi tanggung jawab negara terhadap pelanggaran HAM berat paniai perspektif teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto. *IN RIGHT Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, 11(1), 115-134.

Development Programme (UNDP), *good governance* mencerminkan cara pemerintah menggunakan kekuasaannya dalam mengelola sumber daya publik untuk pembangunan masyarakat, melalui mekanisme dan proses yang menjunjung tinggi nilai-nilai:

- a. Partisipasi
- b. Transparansi
- c. Akuntabilitas
- d. Efektivitas dan efisiensi
- e. Penegakan hukum (*rule of law*)
- f. Kesetaraan dan inklusivitas

Dalam konteks pemerintahan daerah, *good governance* menjadi indikator penting dalam menilai apakah kebijakan daerah, termasuk dalam pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD), telah dilaksanakan sesuai dengan asas umum tata pemerintahan yang baik.⁴⁷

2. Asas *Good Governance* dalam Pengelolaan Barang Milik Daerah

- a. Efektivitas dan Efisiensi

Asas ini menuntut agar setiap kebijakan pemerintah, termasuk pengelolaan BMD, mampu memberikan hasil nyata bagi kepentingan publik dengan penggunaan sumber daya secara optimal.⁴⁸ Dalam hal ini, pengelolaan BMD harus mampu

⁴⁷ Yasin, A. S. Y., Anwar, A., Sagena, U. W., & Masjaya, M. (2024). Analisis Kebijakan Publik Dan Reformasi Birokrasi Dalam Mewujudkan *Good Governance*. Kompak: Jurnal Ilmiah Komputerisasi Akuntansi, 17(2), 410-418.

⁴⁸ Sari, Y., Aisyah, D., (2025). Penerapan *good governance* ditinjau dari transparansi pemerintah dalam pengadaan barang dan jasa rumah sakit umum daerah melalui proses tender di Kabupaten Mandailing Natal. *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 11(4), 1395-1412.

menghasilkan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), tanpa menimbulkan pemborosan atau penggunaan anggaran yang tidak produktif. Asas ini diakomodasi secara eksplisit dalam Pasal 2 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, yang menyatakan bahwa pengelolaan barang milik daerah dilakukan berdasarkan asas efisiensi dan efektivitas.

b. Akuntabilitas

Akuntabilitas mengandung makna bahwa penyelenggara pemerintahan daerah harus bertanggung jawab secara hukum, administratif, dan publik atas seluruh kebijakan dan tindakan dalam pengelolaan BMD. Dalam hal ini, proses pengelolaan aset daerah mulai dari perencanaan, penggunaan, hingga pelaporan harus dapat dipertanggungjawabkan. Pasal 41 dan 42 Perda Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah mengatur secara khusus mengenai pelaporan dan pengawasan atas pengelolaan BMD, yang menunjukkan adanya komitmen terhadap asas akuntabilitas.

c. Transparansi

Transparansi berkaitan erat dengan keterbukaan informasi kepada publik. Dalam pengelolaan BMD, pemerintah daerah berkewajiban untuk menyediakan informasi yang jelas dan mudah diakses mengenai status dan pemanfaatan aset daerah, termasuk

nilai ekonominya, perjanjian kerja sama, serta kontribusinya terhadap PAD. Pasal 8 dan Pasal 11 dalam Perda tersebut mewajibkan pencatatan dan pelaporan seluruh aset daerah melalui sistem informasi manajemen barang daerah (*SIMBADA*), sebagai upaya untuk mewujudkan pengelolaan yang transparan dan terbuka.

d. Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Asas ini menekankan bahwa seluruh kebijakan dan tindakan pemerintah daerah harus berlandaskan pada hukum yang berlaku. Pemerintah Kota Blitar dalam pengelolaan Barang Milik Daerah tidak hanya berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, tetapi juga tunduk pada peraturan daerah yang berlaku.⁴⁹ Oleh karena itu, dasar hukum pengelolaan Barang Milik Daerah di Kota Blitar meliputi:

- a) Perda 2/2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah
- b) PP 27/2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- c) PP 28/2020 sebagai perubahan atas PP 27/2014
- d) Permendagri 19/2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.
- e) Permendagri 7/2024 tentang Perubahan atas Permendagri 19/2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

⁴⁹ Sari, Y., Aisyah, D., (2025). Penerapan good governance ditinjau dari transparansi pemerintah dalam pengadaan barang dan jasa rumah sakit umum daerah melalui proses tender di Kabupaten Mandailing Natal. *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 11(4), 1395–1412.