

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia secara konstitusional ditegaskan sebagai negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip negara hukum mengandung makna bahwa seluruh tindakan dan kebijakan pemerintah harus didasarkan pada hukum dan dilaksanakan sesuai dengan asas legalitas serta asas-asas umum pemerintahan yang baik, antara lain kepastian hukum, akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan efisiensi. Prinsip tersebut berlaku tidak hanya bagi pemerintah pusat, tetapi juga bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan otonomi daerah.¹ Pelaksanaan otonomi daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam Pasal 298 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah, termasuk kekayaan milik daerah, harus dilaksanakan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip *good governance* yang menuntut adanya pengelolaan

¹ Kusumaningsih, R. (2025). Penguatan Kapasitas PTUN Dalam Menjalankan Fungsi Pemerintahan Melalui Electronic Government (E-Government) Sebagai Perwujudan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 3(3), 385-398.

pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Barang Milik Daerah (BMD) merupakan bagian dari kekayaan daerah yang diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau perolehan lain yang sah, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. BMD memiliki nilai strategis karena tidak hanya berfungsi sebagai sarana penunjang pelaksanaan tugas pemerintahan, tetapi juga sebagai potensi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) apabila dimanfaatkan secara optimal. Oleh karena itu, pengelolaan dan pemanfaatan BMD harus dilaksanakan secara profesional dan sesuai prinsip *good governance* agar tidak menimbulkan penyimpangan administrasi maupun permasalahan hukum. Secara hierarkis, pengaturan pengelolaan Barang Milik Daerah di tingkat nasional diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020. Dalam Pasal 3 PP Nomor 27 Tahun 2014 ditegaskan bahwa pengelolaan Barang Milik Daerah meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, serta pemindahtanganan. Ketentuan tersebut bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan aset daerah yang tertib administrasi, efisien, dan akuntabel. Selanjutnya, sebagai peraturan pelaksana, Menteri Dalam Negeri menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 sebagaimana telah

diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, yang memberikan pedoman teknis bagi pemerintah daerah agar pengelolaan BMD dilakukan sesuai prinsip akuntabilitas dan transparansi.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, Pemerintah Kota Blitar menetapkan Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Peraturan Daerah ini menjadi dasar hukum utama dalam pengelolaan dan pemanfaatan BMD di Kota Blitar.²

Dalam konteks pemanfaatan Barang Milik Daerah, Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 mengatur sejumlah ketentuan yang menjadi pedoman pelaksanaannya, salah satunya terdapat dalam Pasal 29. Berdasarkan Pasal 29 Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 menyatakan bentuk pemanfaatan barang milik daerah berupa sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, bangun guna serah/bangun serah guna, dan kerja sama penyediaan infrastruktur. Ketentuan tersebut bermakna bahwa pemanfaatan Barang Milik Daerah hanya dapat dilakukan melalui bentuk-bentuk yang telah ditentukan secara tegas oleh peraturan daerah, sehingga pemerintah daerah tidak diberikan kewenangan untuk melakukan pemanfaatan di luar bentuk yang diatur. Pengaturan ini menunjukkan bahwa pemanfaatan Barang Milik Daerah tidak dilakukan secara bebas, melainkan harus mengikuti bentuk dan mekanisme yang telah ditetapkan secara normatif, dengan tetap

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

mempertahankan status kepemilikan Barang Milik Daerah pada Pemerintah Daerah. Untuk menjamin pelaksanaan Perda tersebut, Pemerintah Kota Blitar menetapkan Peraturan Wali Kota Blitar Nomor 105 Tahun 2022 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Peraturan Wali Kota ini mengatur secara teknis dan operasional mekanisme pengelolaan dan pemanfaatan Barang Milik Daerah oleh perangkat daerah agar sesuai dengan ketentuan hukum dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.³

Keberadaan Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 beserta peraturan pelaksanaannya menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Blitar telah memiliki kerangka hukum yang memadai dalam pengelolaan dan pemanfaatan Barang Milik Daerah. Namun, dalam praktiknya pelaksanaan ketentuan tersebut belum sepenuhnya berjalan efektif dan belum sepenuhnya mencerminkan prinsip *good governance*.

Beberapa permasalahan pemanfaatan Barang Milik Daerah di Kota Blitar belum sepenuhnya memberikan kontribusi optimal terhadap Pendapatan Asli Daerah. Masih terdapat aset daerah yang belum dimanfaatkan secara maksimal atau bahkan menimbulkan permasalahan hukum, seperti penguasaan aset oleh pihak ketiga tanpa dasar hukum yang jelas. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang mengatur pengelolaan Barang Milik Daerah dengan praktik pelaksanaannya di lapangan, sehingga berpotensi

³ Peraturan Wali Kota Blitar Nomor 105 Tahun 2022 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

menghambat terwujudnya tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Untuk menilai efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019, penelitian ini menggunakan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto. Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu faktor hukum itu sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor budaya hukum.⁴ Teori ini relevan untuk menganalisis pelaksanaan pengelolaan dan pemanfaatan Barang Milik Daerah, karena efektivitas suatu peraturan daerah tidak hanya ditentukan oleh keberlakuan normatifnya, tetapi juga oleh sejauh mana peraturan tersebut mampu dilaksanakan secara konsisten dan mendukung prinsip *good governance* dalam praktik pemerintahan.

Penelitian mengenai pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Salah satu yang menjadi acuan penting adalah skripsi karya Theresia Devi Arina Arum Prihandani (2018) berjudul “Pelaksanaan Penatausahaan Barang Daerah di Kabupaten Lebak Provinsi Banten Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007”. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis dalam menelaah pelaksanaan penatausahaan BMD. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan dalam proses pendataan, pencatatan, dan pelaporan BMD, yang menyebabkan rendahnya tertib administrasi serta berimplikasi terhadap potensi kehilangan nilai aset. Relevansi penelitian ini

⁴ 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.

secara yuridis menunjukkan bahwa lemahnya pelaksanaan regulasi pengelolaan aset dapat berdampak langsung terhadap efektivitas pengelolaan BMD.⁵ Hal ini selaras dengan objek kajian dalam penelitian ini, yakni efektivitas kebijakan hukum di Pemerintah Kota Blitar dalam pengelolaan BMD berdasarkan Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, khususnya Pasal 29.⁶

Penelitian yang dilakukan oleh Mustika Sari (2021) dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah di Kabupaten Kulon Progo” mengkaji implementasi kebijakan pengelolaan BMD melalui pendekatan yuridis-empiris. Penelitian ini menyimpulkan bahwa penerapan perda tersebut belum sepenuhnya berjalan optimal karena keterbatasan sumber daya manusia dan sarana teknis.⁷ Relevansi yuridis dari penelitian ini dapat menjadi tolok ukur bagi pemerintah daerah lain, termasuk Kota Blitar, dalam menilai efektivitas implementasi bentuk-bentuk pemanfaatan Barang Milik Daerah. Hal ini sejalan dengan Pasal 29 Perda Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 yang mengatur bahwa pemanfaatan BMD dilakukan melalui sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, bangun guna serah/bangun serah guna, serta kerja sama penyediaan infrastruktur.

⁵ Prihandani, Theresia Devi Arina Arum. 2018. *Pelaksanaan Penatausahaan Barang Daerah di Kabupaten Lebak Provinsi Banten Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007*. Skripsi (Sarjana Hukum) – Fakultas Hukum, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Serang.

⁶ Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

⁷ Mustika Sari. 2021. *Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah di Kabupaten Kulon Progo*. Skripsi (Sarjana Hukum) – Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta.

Penelitian yang dilakukan oleh Anjas Harisandi pada tahun 2018 dari Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. berjudul “Upaya Pemerintah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Blitar” membahas mengenai berbagai strategi yang diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Blitar dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, mengingat pentingnya pendapatan daerah sebagai sumber utama pembiayaan pembangunan daerah otonom, di mana pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh untuk mengelola dan menggali potensi pendapatan secara mandiri sesuai amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dengan upaya yang dilakukan meliputi pembenahan regulasi daerah terkait perpajakan dan retribusi, pemutakhiran data wajib pajak secara rutin, optimalisasi pemungutan pajak dari berbagai sektor seperti pajak hotel, restoran, hiburan, reklame, parkir, air bawah tanah, bumi dan bangunan, serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, diikuti dengan peningkatan kualitas dan kapasitas sumber daya manusia aparatur melalui pelatihan teknis, pelatihan teknologi informasi, serta pembinaan motivasi kerja, penyediaan sarana dan prasarana penunjang seperti kendaraan operasional dan perangkat sistem informasi pelayanan berbasis teknologi digital, reformasi pelayanan publik dengan sistem pembayaran pajak secara online dan jemput bola, serta penguatan komunikasi aktif melalui pemberitahuan kewajiban pajak berbasis teknologi komunikasi, yang hasilnya menunjukkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah selama periode penelitian berlangsung, didukung oleh faktor regulasi yang

memadai, kolaborasi lintas instansi antara Dinas Pendapatan dan dinas teknis penghasil lainnya, ketersediaan sarana prasarana, optimalisasi pengelolaan data, peningkatan kualitas aparatur, serta sistem pelayanan berbasis teknologi yang terintegrasi, meskipun dalam pelaksanaannya masih dihadapkan pada berbagai kendala seperti keterbatasan jumlah pegawai di Dinas Pendapatan yang belum sebanding dengan cakupan wilayah pelayanan, belum optimalnya pembentukan Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) sebagai perpanjangan tugas pemungutan pajak di lapangan, masih adanya kecenderungan masyarakat untuk menghindari kewajiban pembayaran pajak dan retribusi daerah, serta beban tambahan akibat pengalihan pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang memerlukan penguatan kelembagaan dan peningkatan kapasitas aparatur di tengah tuntutan otonomi daerah.⁸

Berdasarkan penjabaran diatas, penulis membahas secara ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul **“Efektivitas Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Daerah Berdasarkan Pasal 29 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (Studi di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Blitar).”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

⁸ Harisandi, Anjas. 2018. *Upaya Pemerintah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Blitar* Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah berdasarkan Pasal 29 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang pengelolaan barang milik daerah?
2. Apa hambatan dalam pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah berdasarkan Pasal 29 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang pengelolaan barang milik daerah?
3. Tujuan Penelitian

Berlandaskan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah berdasarkan Pasal 29 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang pengelolaan barang milik daerah.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah berdasarkan Pasal 29 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang pengelolaan barang milik daerah.

2. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai penulis, maka manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Penulis

- a. Berguna sebagai ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya terkait Efektivitas Pelaksanaan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dalam Pemanfaatan Barang Milik Daerah.

- b. Sebagai syarat dalam penyelesaian Studi Akhir pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang (UMM) dan memperoleh gelar S-1 (Strata Satu).

C. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

- a. Sebagai bahan gambaran dalam pengembangan dan penelitian lebih lanjut di bidang ilmu hukum, khususnya terkait Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dalam Pemanfaatan Barang Milik Daerah.
- b. Sebagai acuan untuk penelitian selanjutnya dan dikembangkan sesuai perkembangan zaman.

2. Secara Praktis

Penulisan hukum ini diharapkan dapat memberikan pandangan dan masukan bagi Pemerintah Kota Blitar dalam menerapkan serta mengatasi kendala pelaksanaan kebijakan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, sehingga pengelolaan Barang Milik Daerah dapat lebih efektif dalam pemanfaatan barang milik daerah.

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan oleh penulis adalah yuridis empiris atau disebut dengan penelitian lapang yang mengkaji ketentuan hukum dan

kenyataan masyarakat.⁹ Analisis efektivitas pelaksanaan Pasal 29 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dalam pemanfaatan barang milik daerah.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi yang dipilih oleh Penulis dalam penelitian ini yaitu di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Blitar khususnya Bidang Aset Sub Bidang Perencanaan Kebutuhan dan Pemanfaatan Barang.

3. Jenis Data

Penulisan yuridis empiris ini menggunakan data primer dan data sekunder sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang didapat langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dengan melakukan observasi, wawancara dan dokumentasi untuk memperoleh data dan fakta.

b. Data Sekunder

Data sekunder berfungsi sebagai pelengkap atau data primer. Data sekunder yang dapat diperoleh dengan melakukan penelusuran literatur terhadap bahan penulisan yang digunakan:

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata atau *Burgelijk Wetboek* (BW);

⁹ Dr. Muhaimin. 2020. Metode Penelitian Hukum. Mataram University Press. Hal 80.

- 2) Buku-buku hukum;
- 3) Skripsi;
- 4) Jurnal Hukum;
- 5) Catatan atau Arsip.

c. Data Tersier

Data tersier adalah data yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier tersebut berupa kamus bahasa Indonesia dan kamus hukum, ensiklopedia, internet, dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperoleh baik dari penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan akan diolah berdasarkan analisis deskriptif kualitatif. Deskriptif kualitatif adalah menggambarkan secara jelas keadaan senyatanya sedangkan kualitatif adalah analisis terhadap data yang dinyatakan oleh narasumber kemudian diuraikan sehingga diperoleh suatu kesimpulan.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses sistematis dalam mengorganisir dan menyusun informasi dari wawancara, catatan lapangan, serta dokumentasi. Data dikelompokkan, dijelaskan, dan disintesis untuk mengidentifikasi pola atau temuan utama. Setelah terkumpul, data dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan pendekatan deduktif.

E. Sistematika Penelitian

Hasil penelitian ini dijadikan dalam bentuk laporan penelitian yang terdiri dari empat bab dimana semua bab mempunyai keterkaitan secara manfaat. Sebagai gambaran pembahasan yang sistematis, maka penulisan hasil penelitian akan disusun sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini membahas mengenai Latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian (berisikan tentang jenis penelitian, lokasi penelitian, jenis data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data) dan sistematika penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisikan teori-teori, konsep-konsep, termasuk teori pembentukan perundang-undangan, teori hukum, teori pemerintah daerah, pengelolaan barang milik daerah, teori efektivitas hukum dari Soerjono Soekanto, dan prinsip *good governance*, serta kerangka hukum yang menjadi dasar analisis.

BAB III : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisikan tentang hasil penelitian dan pembahasan, yang selanjutnya dianalisis menggunakan teori hukum, teori pemerintah daerah,

asas efektivitas, teori efektivitas hukum dari Soerjono Soekanto, prinsip *good governance*, dan kerangka hukum yang telah diuraikan pada Bab II untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisikan:

- 1) Kesimpulan: menyajikan secara ringkas seluruh penemuan penelitian terkait pembahasan yang ada hubungannya dengan rumusan masalah penelitian. Kesimpulan diperoleh dari hasil analisis dan data yang telah diuraikan pada bab-bab yang sebelumnya.
- 2) Saran: disajikan berdasarkan hasil penelitian, berisikan uraian yang perlu diambil oleh pihak-pihak terkait hasil penelitian. Seperti halnya disarankan perlu adanya penelitian lanjutan dan menentukan kebijakan di bidang yang berkaitan dengan penelitian.