

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Bentuk Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan, hal tersebut sejak awal telah tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 1 ayat (1), yang berbunyi: “*Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*” dan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang*”.¹ Kedua Pasal tersebut menunjukkan bahwa pembentuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menuangkan secara formal "kehendak" pembentukan negara kesatuan dalam rangka "desentralisasi" dan "tidak sentralistis".

Negara Republik Indonesia sebagai negara Kesatuan, diselenggarakan dengan prinsip atau asas "Negara Kesatuan, dalam kerangka desentralisasi" dengan prinsip atas asas tersebut, maka "Urusan Pemerintahan" dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, diselenggarakan dengan pembagian urusan antara urusan Negara yang diwakili Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom, sesuai peraturan dalam perundang-undangan yang berlaku dalam Negara Republik Indonesia. Hal tersebut sejalan dengan prinsip praktik negara ideal yaitu asas persamaan di depan hukum, asas pemisahan atau pembagian kekuasaan dan asas desentralisasi sampai dengan saat ini masih dipertahankan dalam konstitusi berbagai negara, termasuk Indonesia².

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Hotma P. Sibuea., Dwi Seno Wijanarko., *Dinamika Negara Hukum* (PT. Rajagrafindo Persada, Depok: 2019) Hlm. 117

Kekuasaan Pemerintah ditegaskan melalui Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa “*Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan*”. Kemudian definisi asas tersebut di atas tertuang pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu :

1. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi;
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum; dan
3. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.³

Kemudian asas yang digunakan dalam pengaturan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah didasarkan pada Asas Otonomi dengan pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi. Kemudian berdasarkan Undang-

³ Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1

Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 17 ditetapkan bahwa “*Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah*”.

Untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, tentunya perlu diimbangi dengan sumber-sumber pendapatan yang memadai sehingga mampu mendukung pelaksanaan wewenang dan tanggung jawab yang diberikan. Mengingat di era saat ini, upaya untuk tetap mengandalkan bantuan dari Pemerintah Pusat atau tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi sudah tidak bisa dipertahankan lagi, maka otonomi menuntut kemandirian daerah di berbagai bidang, termasuk dalam mendanai pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Pemerintah daerah sebagai penyelenggaraan otonomi daerah memiliki beberapa instrument dimana salah satunya adalah izin⁴. Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi peraturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat dengan menerapkan hukum perizinan.

Adapun definisi dari hukum perizinan yaitu ketentuan yang berkaitan dengan pemberian izin atau bentuk lain yang berkaitan dengan itu yang dikeluarkan oleh pemerintah sehingga dengan pemberian izin tersebut melahirkan hak bagi pemegang izin baik terhadap seseorang, badan hukum, organisasi, LSM, dan sebagainya untuk beraktivitas. Hukum perizinan merupakan hukum publik yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun di daerah sebagai aparatur penyelenggaraan negara mengingat hukum perizinan ini berkaitan dengan pemerintah maka dapat dikatakan bahwa hukum perizinan termasuk disiplin ilmu Hukum Administrasi Negara atau hukum Tata pemerintahan seperti yang kita ketahui pemerintah adalah sebagai pembinaan dan pengendalian dari masyarakat dan salah satu fungsi pemerintah di bidang pembinaan dan pengendalian izin adalah pemberian izin kepada masyarakat dan organisasi tertentu yang merupakan mekanisme pengendalian administratif yang harus dilakukan di

⁴ Menurut Sjahran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

dalam praktek pemerintahan. Meskipun prosedur dan syarat permohonan izin dilakukan sepihak oleh pemerintah, dalam hal ini pemerintah harus menentukannya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Adapun tujuan perizinan dilihat dari sisi pemerintah sebagai pemberi izin, pertama adalah untuk dapat melaksanakan peraturan, apakah ketentuan yang ada didalam peraturan perundang-undangan tersebut telah sesuai dengan implementasi dilapangan, kemudian kedua perizinan yang diberikan oleh pemerintah secara tidak langsung telah menjadi sumber pendapatan terhadap daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 285 ayat (1) huruf a salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sehingga dengan kata lain Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk memaksimalkan potensi daerah demi meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan teknis yang sesuai dengan karakter daerah namun tetap sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah lebih rinci diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah (BMN/D). Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Ruang lingkup pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah adalah meliputi semua aktivitas yang berkaitan dengan Barang Milik Negara / Daerah terdiri dari perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan (meliputi sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, dan bangun guna serah/bangun serah guna, kerjasama pemanfaatan infrastruktur), pengamanan (meliputi administrasi, fisik dan hukum) dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan (meliputi penjualan, tukar menukar, hibah, dan Penyertaan Modal Pemerintah), penatausahaan (meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan), pembinaan, serta pengawasan dan pengendalian. Barang Milik Daerah merupakan salah satu asset vital yang dimiliki daerah guna menunjang operasional penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu kunci dari keberhasilan pengelolaan ekonomi sebuah daerah adalah manajemen Barang Milik

Daerah. Pentingnya manajemen Barang Milik Daerah secara tepat dan berdayaguna, dengan didasari prinsip pengelolaan yang efisien dan efektif, diharapkan akan memberi kekuatan terhadap kemampuan pemerintah dalam membiayai pembangunan daerahnya yang tercermin dalam Pendapatan Asli Daerah. Pemerintah daerah dapat menciptakan sumber pendapatan dengan cara melakukan langkah strategis untuk mengoptimalkan Barang Milik Daerah milik pemerintah daerah yang saat ini dikategorikan masih belum optimal serta mengevaluasi ketidakefisienan dalam hal pengelolaan Barang Milik Daerah. (Aras Aira, 2015).

Barang Milik Daerah dapat di dayagunakan secara optimal sehingga tidak membebani anggaran pendapatan dan belanja daerah, khususnya biaya pemeliharaan dan kemungkinan adanya penyerobotan dari pihak lain yang tidak bertanggung jawab⁵. Untuk mencapai manfaat optimal dari sebuah Barang Milik Daerah, diperlukan pengelolaan yang baik atas siklus hidup Barang Milik Daerah tersebut. Pengelolaan ini seringkali disebut dengan *life cycle asset management*. Pengelolaan siklus hidup Barang Milik Daerah ini dapat dilakukan baik oleh pihak swasta maupun pemerintah.⁶ Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri 19 tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, diatur bahwa pemanfaatan Barang Milik Daerah dapat dilakukan oleh mitra pemanfaatan dalam bentuk Sewa, Pinjam Pakai, Kerja Sama Pemanfaatan (KSP), Bangun Guna Serah (BGS) atau Bangun Serah Guna (BSG) dan Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur (KSPI) dimana salah satu tanggung jawab mitra pemanfaatan adalah memenuhi kewajiban yang dituangkan dalam Perjanjian Pemanfaatan Barang Milik Daerah. Sehingga terlihat jelas bahwa mekanisme yang diatur untuk pemanfaatan Barang Milik Daerah adalah melalui bingkai Perjanjian. Mekanisme Perjanjian tersebut dilaksanakan dalam bingkai negara hukum formal, dimana pembatasan kekuasaan pemerintah dilakukan berdasarkan undang-undang sesuai dengan

⁵ Soleh Chobib dan Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Barang Milik Daerah Daerah*, Fokusmedia, (Bandung, 2010) hlm. 186.

⁶ Hasan Basri, *Kajian Hukum Terhadap Pengelolaan Barang Milik Daerah Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum REUSAM: Volume IX Nomor I (Aceh, 2021)

prinsip yang disebut asas legalitas. Sebagai salah satu asas hukum yang penting dalam hukum administrasi, asas legalitas mengandung ajaran pembatasan kekuasaan berdasarkan undang-undang sehingga pemerintah bertindak harus dengan berpedoman pada undang-undang. Setiap tindakan pemerintah harus memiliki landasan hukum yang bersifat formal, yakni undang-undang sesuai dengan asas legalitas. 2 fungsi utama asas legalitas yaitu membatasi kekuasaan penguasa (pemerintah) dan kedua melindungi hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia.

Kemudian dalam hal pembatasan kekuasaan Pemerintah, berlaku asas otonomi yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur serta mengurus rumah tangga sendiri dalam sebuah kebijakan hukum yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kebijakan hukum yang menentukan fungsi sistem hukum atau tata hukum adalah kebijakan hukum yang bermaksud untuk memanfaatkan fungsi sistem hukum atau tata hukum sebagai instrumen atau sarana untuk mempengaruhi, memperbaharui, serta mendorong perkembangan dan kemajuan bidang politik, ekonomi, budaya, dan lain-lain. Cara yang dapat ditempuh antara lain dengan melakukan amandemen norma-norma hukum yang mengatur masing-masing bidang sosial, ekonomi, politik, budaya, dan lain-lain. Untuk mendorong penerimaan sektor pendapatan, pemerintah dapat menerapkan kebijakan umum yang bertujuan untuk memberikan fasilitas pengurangan denda pajak kepada para pengusaha yang terlambat membayar pajak atau mekanisme pengampunan pajak (*tax amnesty*) seperti dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo pada tahun 2016. Untuk itu, norma-norma hukum yang mengatur denda pajak harus diubah dan perlu dibentuk norma-norma hukum yang berkaitan dengan pengampunan pajak. Dalam hal ini, sanksi pidana sebagai sanksi *ultimum-remedium* dapat dinomorduakan dan yang diutamakan adalah denda atau pengampunan pajak sebagai sanksi *minimum-remedium*.⁷ Kebijakan tersebut merupakan serangkaian tindakan berencana yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang dipersiapkan dengan

⁷ Hotma P. Sibuea., *Ilmu Politik Hukum* (PT. Gelora Aksara Pratama, Jakarta : 2016) Hlm. 259

matang untuk mencapai tujuan negara sebagai tujuan bersama bangsa.⁸

Berdasarkan pembahasan di atas terlihat jelas bahwa pemerintah daerah memiliki ruang untuk mandiri dalam menyelenggarakan pemerintahannya demi memaksimalkan potensi yang terkandung pada daerah otonomnya masing-masing. Limpahan kewenangan tersebut dapat diartikan sebagai hak ataupun kewajiban, karena dalam pelaksanaan kewenangannya, daerah otonom bertanggung jawab secara penuh terhadap peningkatan daya guna dan hasil guna daerahnya masing-masing. Implikasi dari adanya kewenangan urusan pemerintahan yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah, dapat merupakan berkah bagi daerah, namun pada sisi lain bertambahnya kewenangan daerah tersebut sekaligus juga merupakan beban yang menuntut kesiapan daerah untuk melaksanakannya, karena semakin bertambahnya urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Proses penetapan kebijakan publik melalui beberapa tahap yaitu formulasi masalah, formulasi kebijakan, penentuan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Tahap-tahap tersebut membuktikan kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang sudah dipersiapkan dan direncanakan dengan matang. Adapun tujuan lain dari kebijakan yang menerapkan asas otonomi adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah. Utamanya dalam aspek pelayanan dan pembangunan masyarakat, kemudian peningkatan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.⁹ Idealnya dengan kewenangan yang ada kemudian penerapan mekanisme yang sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku serta internalisasi asas-asas yang sesuai dengan kontitusi maka diharapkan Pendapatan Asli Daerah meningkat dan meminimalisir permasalahan yang terjadi, akan tetapi dalam realitas, kurang

⁸ Trubus Rahardiansyah., *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar Dan Relevansi Nya Untuk Ilmu Hukum* (Jakarta Universitas Trisaksi : 2006) hlm. 296.

⁹<https://katadata.co.id/safrezi/berita/615ff9201f24a/pengertian-tujuan-dan-prinsip-otonomi-daerah#:~:text=Tujuan%20otonomi%20daerah%20adalah%20bisa,kestabilan%20politik%20dan%20kesatuan%20bangsa.> (diakses pada 12 Agustus 2022, pukul 18.53 WIB).

kuatnya perencanaan, pelaksanaan serta pengawasan yang menjadi salah satu kelemahan Pemerintah daerah membuat seringnya ditemukan permasalahan yang mengakibatkan hilangnya potensi Pendapatan Asli Daerah, dikarenakan mekanisme perjanjian yang diterapkan untuk mengelola barang milik daerah menimbulkan kewajiban Pemerintah yang sulit dipenuhi.

Perkembangan pengelolaan Barang Milik Daerah yang semakin kompleks serta meningkatnya kebutuhan Pendapatan Asli Daerah, menurut penulis belum didukung dengan pengaturan yang komprehensif sehingga perlu disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan, agar dalam pelaksanaannya dapat dikelola secara optimal, efektif, dan efisien.

Dalam prakteknya mekanisme perjanjian yang dilaksanakan terhadap pemanfaatan Barang Milik Daerah tidak selalu memberikan dampak positif bagi Pendapatan Asli Daerah, hal ini dibuktikan dengan adanya permasalahan yang terjadi pada pelaksanaan perjanjian pemanfaatan Barang Milik Daerah khususnya timbulnya resiko hukum akibat wanprestasi yang terjadi. Salah satu permasalahan yang peneliti analisa adalah permasalahan pelaksanaan perjanjian yang terjadi pada Pemerintah Kota Bekasi yaitu:

- 1) Perjanjian Sewa Antara Pemerintah Kota Bekasi dengan PT. Nani Wahyuni Industries Nomor D 1688 Tahun 2012 dan Nomor NWI/AAKHI/007/2012 Tanggal 2 Oktober 2012 Tentang Sewa Tanah Fasilitas Sosial Di bawah Penguasaan Pemerintah Kota Bekasi Untuk Pembangunan Sekolah Al-Azhar Kota Harapan Indah Di Perumahan Harapan Indah Kelurahan Medan Satria Kecamatan Medan Satria Kecamatan Medan Satria Kota Bekasi. Perjanjian berlaku selama 5 tahun atau berakhir pada tanggal 2 Oktober 2017 dan objek perjanjian adalah tanah seluas 16.000 m² yang merupakan Barang Milik Daerah Pemerintah Kota Bekasi;
- 2) Perjanjian Sewa Antara Pemerintah Kota Bekasi dengan PT. Nani Wahyuni Industries Nomor 593 Tahun 2013 dan Nomor NWI/AAKHI/36/XI/2013 tanggal 19 November 2013 Tentang Sewa Tanah Fasilitas Sosial di Bawah Penguasaan Pemerintah Kota Bekasi

untuk pembangunan politeknik/universitas dan masjid al-azhar kota harapan indah di perumahan harapan indah kelurahan medan satria kecamatan medan satria kota Bekasi. Perjanjian berlaku selama 5 tahun atau berakhir pada tanggal 19 November 2018 dan objek perjanjian adalah tanah seluas 6.675 m² yang merupakan Barang Milik Daerah Pemerintah Kota Bekasi.

Permasalahan yang terjadi adalah PT. Nani Wahyuni Industries tidak disiplin membayar sejumlah kewajiban seperti retribusi sewa lahan dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sehingga berdasarkan perhitungan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Bekasi, PT. Nani Wahyuni Industries memiliki tunggakan senilai Rp.1.921.987.900,- (satu miliar sembilan ratus dua puluh satu juta sembilan ratus delapan puluh tujuh ribu sembilan ratus rupiah), namun kondisinya saat ini PT. Nani Wahyuni Industries telah dinyatakan pailit oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan ditetapkan bahwa status tagihan konkuren senilai Rp.1.257.118.556 (satu miliar dua ratus lima puluh tujuh juta seratus delapan belas ribu lima ratus lima puluh enam rupiah), karena pertimbangan tagihan BPKAD Kota Bekasi bukanlah tagihan pajak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perpajakan. Pendapat bahwa tagihan Kreditor BPKAD Kota Bekasi adalah tagihan pajak kurang tepat karena tidak diatur dalam Undang-Undang Perpajakan. Tagihan BPKAD Kota Bekasi kepada PT. Nani Wahyuni Industries timbul dari Perjanjian Sewa. Sehingga Pemerintah Kota Bekasi kehilangan potensi Pendapatan Asli Daerah senilai Rp. 664.869.334,- (enam ratus enam puluh empat juta delapan ratus enam puluh Sembilan ribu tiga ratus tiga puluh empat rupiah).

Terlihat bahwa pengelolaan barang milik daerah dengan mekanisme perjanjian menimbulkan resiko hukum yang berujung pada kerugian Pendapatan Asli Daerah dan hal tersebut tidak sesuai dengan semangat Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang memberikan keleluasaan bagi Pemerintah Daerah untuk mengelola Barang Milik Daerah yang sesuai dengan karakter dan kebutuhan daerah demi memaksimalkan pendapatan asli daerah yang berujung ke tingkat

kemandirian rumah tangga daerah. Sehingga dalam hal ini diperlukan alternative lain dalam mekanisme pengelolaan barang milik daerah.

Dalam organisasi Pemerintah Daerah, Bidang Barang Milik Daerah di Badan Keuangan dan Barang Milik Daerah berperan sebagai pembantu pengelola Barang Milik Daerah. Dalam proses pengelolaan barang milik daerah tidak hanya mengoptimalkan pada pajak properti saja, namun juga harus mengetahui sampai mana pemanfaatan Barang Milik Daerah properti pemerintah daerah saat ini sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah. Dalam pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Daerah seringkali ditemukan permasalahan dalam proses audit maupun dalam klinik konsultasi. Hal tersebut mengindikasikan kesulitan pemerintah daerah dalam pengelolaan Barang Milik Daerah.

Beberapa contoh permasalahan yang sering terjadi adalah pengelolaan asset yang tidak sesuai dengan amanat perjanjian, spesifikasi barang hasil pengadaan yang tidak sesuai dengan kontrak, pencatatan penerimaan barang persediaan yang tidak rutin setiap bulan, keterlambatan dalam menyampaikan laporan pertanggungjawaban, kelalaian dalam pengawasan pelaksanaan perjanjian, kesalahan dalam pencatatan pengadaan barang maupun pengeluaran barang, dan lain-lain. Sehingga dalam mengelola Barang Milik Daerah demi menunjang Pendapatan Asli Daerah, perlu adanya perencanaan oleh pemerintah daerah untuk memperoleh gambaran kebutuhan Barang Milik Daerah serta dapat menjaga dan meningkatkan kualitas pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat. Selain itu, pemerintah daerah perlu melakukan pemantauan lebih lanjut mengenai sistem informasi data Barang Milik Daerah pemerintah agar meminimalisir terjadinya permasalahan-permasalahan yang akan mengacaukan pengelolaan barang. Pemerintah daerah juga harus memperhatikan strategi dan kebijakan yang tepat terkait pengelolaan Barang Milik Daerah agar dapat menentukan langkah-langkah selanjutnya dalam pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Daerah.

Strategi dan kebijakan pengelolaan asset daerah yang tepat dalam kerangka otonomi daerah membutuhkan perencanaan yang matang dan sesuai

dengan karakteristik mitra pemanfaatan, tidak semata-mata mengadaptasi perundang-undangan yang ada. Dalam bingkai kehidupan bernegara ruang lingkup tugas pemerintah yang dibatasi hanya pada tugas-tugas yang diatur dalam undang-undang sesuai dengan asas legalitas yang bersifat sempit dan kaku (*wetmatigheid van bestuur*) ternyata melahirkan akibat dan dampak yang berbeda-beda.¹⁰ Di sisi lain pemberian otonomi daerah juga tidak berarti permasalahan bangsa akan selesai dengan sendirinya. Bertambahnya urusan yang menjadi kewenangan daerah sebagai konsekuensi dari otonomi daerah menimbulkan pengaruh bertambahnya volume urusan terutama berkenaan dengan pengurusan atau pengelolaan Barang Milik Daerah/kekayaan daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah tersebut harus diikuti dengan serangkaian reformasi pemerintah daerah. Dimensi reformasi pemerintahan daerah tersebut tidak saja sekadar perubahan struktur organisasi pemerintahan daerah, akan tetapi mencakup berbagai instrument yang diperlukan untuk mendukung berjalannya fungsi perangkat daerah tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel, salah satunya penataan mengenai pengelolaan Barang Milik Daerah.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, terlihat adanya permasalahan yang timbul karena adanya kesenjangan (perbedaan, pertentangan atau diskrepansi) antara sesuatu yang ideal (*das sollen*) dengan realitas (*das sein*).¹¹ Sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum dalam tulisan karya ilmiah dengan judul: **Kewenangan Pemerintah Daerah Mengelola Barang Milik Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah.**

¹⁰ Hotma P. Sibuea., Dwi Seno Wijanarko., *Op Cit.*, Hlm. 261

¹¹ Asmak Ul Hosnah, Dwi Seno Wijanarko dan Hotma P. Sibuea, *Karakteristik Ilmu Hukum dan Metode Penelitian Hukum Normatif* (PT. Rajagrafindo Persada, Depok: 2021) hlm. 329

I.2 Identifikasi Masalah Dan Perumusan Masalah

Penulisan hukum ini terbatas pada kewenangan Pemerintah dalam memaksimalkan pengelolaan barang milik daerah untuk menunjang kemandirian rumah tangga daerah. Adapun identifikasi masalah dan perumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

I.2.1 Identifikasi Masalah

Dari uraian yang dikemukakan pada latar belakang, teridentifikasi permasalahan yaitu kurang maksimalnya Pendapatan Asli Daerah yang didapatkan oleh Pemerintah Daerah atas pengelolaan barang milik daerah yang dilaksanakan melalui mekanisme perjanjian, sehingga dapatkah pemerintah daerah menentukan sebuah kebijakan sebagai alternatif untuk mengelola asset secara efektif dan efisien.

I.2.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis merumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Apakah mekanisme pengelolaan barang milik daerah sudah efektif dalam menunjang kemandirian rumah tangga daerah dan sesuai dengan asas otonomi daerah?
2. Bagaimanakah mekanisme pengelolaan barang milik daerah yang dapat menunjang kemandirian rumah tangga daerah dan sesuai dengan asas otonomi daerah?

I.3 Tujuan Penelitian Dan Kegunaan Penelitian

Kemandirian rumah tangga daerah sebagai salah satu indikator sukses merupakan fokus dari objek penelitian serta menghindari perluasan masalah agar lebih mengarah dan tidak menyimpang dari permasalahan yang diteliti. Adapun tujuan penelitian dan kegunaan penelitian adalah sebagai berikut:

I.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian meliputi tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum (*het doel van het onderzoek*) berupa upaya peneliti untuk pengembangan ilmu hukum terkait dengan paradigma *science as a process* (ilmu sebagai proses). Dengan paradigma ini ilmu tidak akan pernah mandeg (*final*) dalam penggaliannya atas kebenaran di bidang obyeknya masing-masing. Tujuan khusus (*het doel in het onderzoek*) mendalami permasalahan hukum secara khusus yang tersirat dalam rumusan permasalahan penelitian. Sehingga sesuai dengan kedua rumusan masalah penelitian yang dikemukakan di atas, penulis menetapkan tujuan penelitian, yaitu untuk mengetahui mekanisme pengelolaan barang milik daerah yang dapat menunjang kemandirian rumah tangga daerah dan sesuai dengan prinsip otonomi daerah.

I.3.2 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan penulisan yang dilakukan, maka karya ilmiah ini diharapkan dapat memberikan kegunaan secara teoritis maupun praktis yaitu:

1. Secara Teoritis

Menambah pengetahuan penulis tentang ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya terutama terkait kewenangan Pemerintah Daerah mengelola barang milik daerah dalam perspektif otonomi daerah.

2. Secara Praktis

Memberikan masukan bagi penulis dan bagi masyarakat pada umumnya serta bagi Pemerintah Daerah pada khususnya terkait mekanisme pengelolaan barang milik daerah yang dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah berdasarkan perspektif otonomi daerah.

I.4 Kerangka

Seperangkat konstruk (konsep) definisi dan proposisi yang menyajikan gejala (fenomena) secara sistematis disusun dan merupakan abstraksi dari hasil pemikiran sebagai kerangka acuan pada penelitian ini, yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan kesimpulan terhadap dimensi-dimensi yang dianggap relevan untuk penelitian ini, diantaranya yaitu:

I.4.1 Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah konsep-konsep yang sebenarnya merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka dan acuan yang pada dasarnya bertujuan mengadakan kesimpulan terhadap dimensi-dimensi. Setiap penelitian harus berdasarkan pada landasan teori yang sesuai dengan karakteristik cabang ilmu pengetahuan yang bersangkutan supaya hasil yang diperoleh penelitian tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Penelitian ini bertitik tolak dari teori-teori dan asas-asas hukum. Teori-teori yang digunakan pada penelitian ini terdiri atas 3 (Tiga) macam dengan kedudukan yang berbeda yakni sebagai berikut:

- (1) Teori Negara Kesatuan sebagai *grand theory*;
- (2) Asas Desentralisasi sebagai *middle rank theory*; dan
- (3) Asas Otonomi Daerah sebagai *applied theory*.

Ketiga hal tersebut di atas adalah landasan teoretik penelitian ini. Tiap teori memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda dalam penelitian yakni sebagai *grand theory*, *middle rank theory* dan *applied theory*. Ketiga teori dipergunakan sebagai wawasan penelitian sampai pada tingkat filosofi (*grand theory*) dan tingkat aplikasi (*applied theory*). Sebagai landasan teoretik, ketiga teori berfungsi sebagai dasar untuk mengungkap permasalahan (problematika) penelitian dan sekaligus berfungsi sebagai landasan ilmiah untuk menyusun argumentasi dalam rangka membangun sikap ilmiah yang bertujuan untuk

menjawab permasalahan penelitian yang menghasilkan ide baru sebagai temuan penelitian.

I.4.2 Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan sebuah alur pemikiran terhadap suatu hubungan antar konsep satu dengan konsep yang lainnya untuk dapat memberikan gambaran dan mengarahkan asumsi terkait dengan variable-variable yang akan diteliti. Adapun kerangka dalam tulisan ini antara lain:

1. Kewenangan

Mengacu pada Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, diatur bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah

2. Pemerintah Daerah

Mengacu pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Barang milik daerah

Mengacu pada Pasal 1 ayat (39) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

4. Pengelolaan Barang

Mengacu pada Pasal 1 ayat (3) PP Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan

Barang Milik Negara/Daerah, Pengelola Barang adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

5. Otonomi daerah

Mengacu pada Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

6. Asas Otonomi

Mengacu pada Pasal 1 Ayat 7 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

7. Daerah Otonom

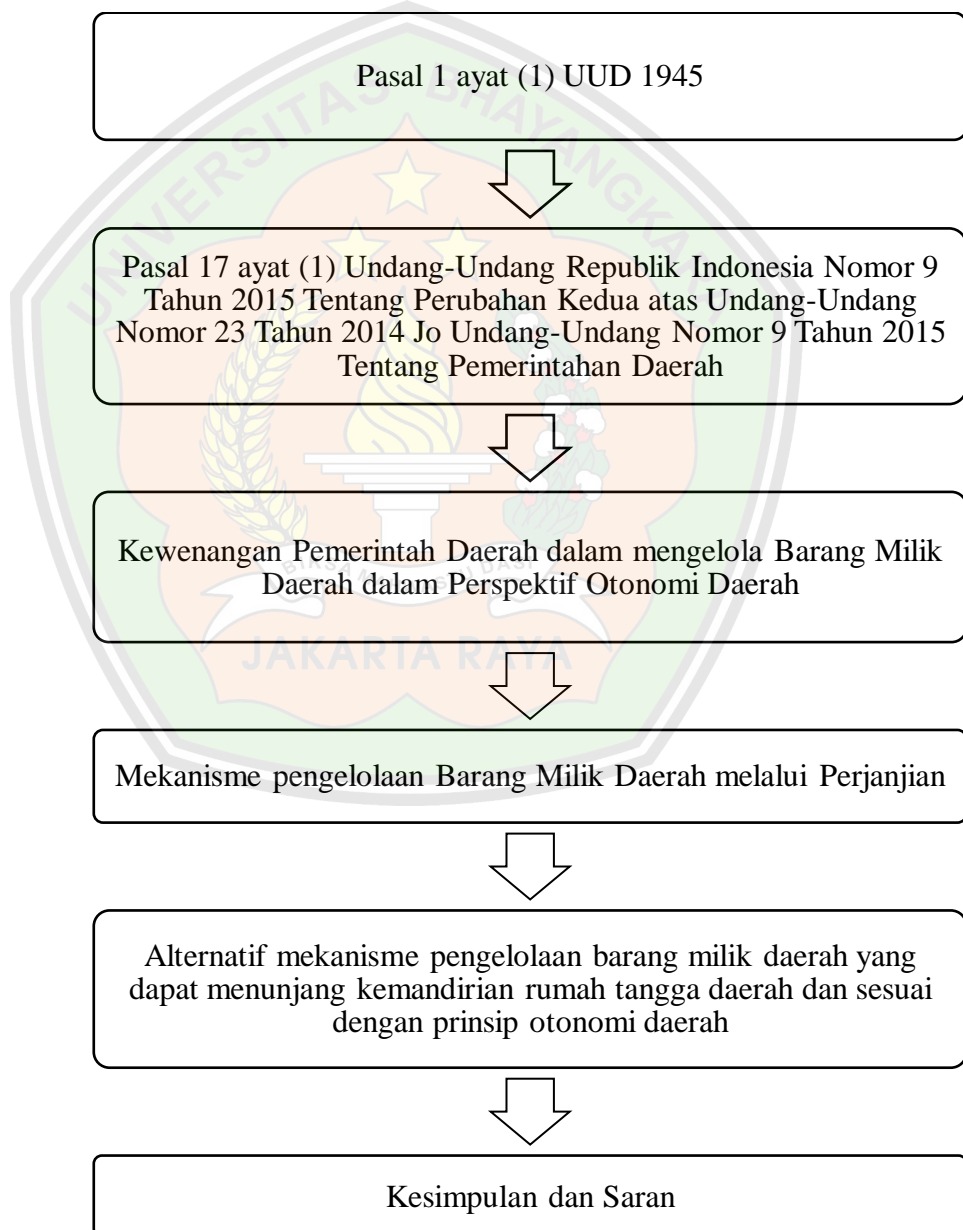
Menurut Pasal 1 Ayat 12 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

I.4.3 Kerangka Pemikiran

Menurut Polancik, kerangka pemikiran adalah suatu diagram yang dijadikan sebagai gambaran alur logika dari tema yang akan ditulis dalam penelitian. Dari diagram itu akan terlihat hubungan-hubungan dari variabel. Berikut ini adalah kerangka berfikir dalam penelitian ini:

Gambar 1.1

Kerangka Pemikiran Penelitian



I.5 Metode Penelitian

Penelitian adalah hal yang sangat penting dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Penelitian hukum pada karya ilmiah ini dilakukan dengan metoda penelitian yuridis normatif, yang meneliti bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan-bahan hukum tersebut adalah bahan-bahan yang sudah didokumentasikan sehingga penelitian ini termasuk kategori penelitian bahan-bahan dokumen. Penelitian dilakukan melalui proses analisa dan konstruksi terhadap bahan-bahan hukum untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten terhadap fakta yang terjadi.

I.5.1 Lokasi Penelitian

Beberapa tempat yang penulis jadikan lokasi penelitian antara lain:

1. Perpustakaan Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, Jalan Perjuangan Bekasi Utara;
2. Perpustakaan Pemerintah Kota Bekasi; dan
3. Bagian Kerja Sama Setda Kota Bekasi.

Pendekatan Dalam penelitian ini objek yang diteliti adalah kaidah-kaidah hukum, teori-teori hukum dan asas-asas hukum, sehingga metoda penelitian yang dipergunakan adalah metoda penelitian hukum normatif. Sebagai penelitian hukum dengan metoda penelitian yuridis normatif, pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara memahami, mengungkap dan menafsirkan makna norma-norma hukum yang menjadi bahan hukum. Penelitian norma-norma hukum itu dipahami, diungkap dan ditafsirkan maknanya dengan penafsiran yang ada dalam ilmu hukum. Penelitian hukum dengan pendekatan konseptual yaitu mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin didalam ilmu hukum untuk menemukan ide-ide yang

melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan fakta hukum yang dihadapi.

I.5.2 Bahan Penelitian.

Penelitian hukum bertujuan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum dengan maksud untuk menjawab masalah hukum yang sudah diidentifikasi sebelumnya, bahan-bahan hukum adalah bahan-bahan yang mempunyai kekuatan mengikat dari sudut pandang hukum.” Data penelitian hukum yang digunakan adalah data sekunder dalam bentuk bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier,

1. Bahan Hukum Primer

Adalah norma-norma hukum positif (undang-undang) yang ditetapkan dan ditegakkan oleh negara dengan kekuasaan untuk melaksanakan keberlakuan norma-norma hukum itu. Contohnya seperti Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang atau peraturan perundangan, peraturan pemerintah, putusan mahkamah konsitusi dan lain-lain. Bahan hukum primer yang penulis gunakan terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah;
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemda;
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- 10) Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- 11) Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Dan Retribusi Parkir Serta Terminal;
- 12) Peraturan Wali Kota Bekasi Nomor 33 Tahun 2021 Tentang Sistem Dan Prosedur Pengelolaan Barang Milik Daerah Kota Bekasi.

2. Bahan Hukum Sekunder

Adalah yang berfungsi memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, terdiri atas buku atau jurnal hukum, pandangan ahli hukum (doktrin) dan hasil penelitian hukum.¹² Bahan sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini berupa berkaitan dengan mekanisme yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan barang milik daerah yang

¹² Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014) hlm. 34-35

sesuai dengan asas otonomi daerah.

3. Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus besar Bahasa Indonesia, ensiklopedia, dalain sebagainya.

I.5.3 Teknik Pengumpulan Data.

Teknik pengumpulan data penelitian yang dilakukan adalah studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan adalah suatu teknik pengumpulan atau penggalian data kepustakaan. Dalam hal ini mencari data kepustakaan dari buku-buku ilmiah dibidang hukum, perundang-undangan dan lain-lain. Data kepustakaan tidak selalu tersimpan diperpustakaan tetapi bisa ada dimana saja. Sehingga penggalian data kepustakaan bisa saja dapat di Pengadilan, kantor-kantor lembaga negara atau tempat-tempat lain yang berpungsi untuk menyimpan data kepustakaan tersebut.

I.5.4 Teknik Pengolahan Bahan Hukum.

Pengolahan bahan-bahan hukum dalam rangka penelitian hukum normatif meliputi berbagai aktifitas intelektual yakni memaparkan hukum yang berlaku, menginterpretasikan hukum yang berlaku, menganalisa hukum yang berlaku dan menistemasi hukum yang berlaku. Hukum itu merupakan produk manusia atau bangsa sebagai bentuk ungkapan isi hati, pikiran dan perasaan manusia. Oleh karena itu, memahami ilmu hukum salah satu cara yang paling penting adalah dengan cara melakukan interpretasi atau penafsiran hukum. Data (bahan-bahan hukum) yang telah dikumpulkan kemudian dideskripsikan dan ditafsirkan untuk menentukan makna dan kaidah-kaidah hukum tersebut dengan sarana interpretasi (penafsiran). Sebagai penelitian hukum dengan objek kaidah-kaidah

hukum, pemahaman terhadap kaidah-kaidah hukum dilakukan dengan cara menggunakan penafsiran terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan cara mempelajari suatu sistem tertentu yang terdapat dalam suatu tata hukum. Kemudian di tata dalam suatu tatanan atau jaringan bersifat koheren dan sistematis. Beberapa undang-undang dari suatu bidang yang sama atau dari berbagai bidang yang berbeda dapat ditata dalam suatu tatanan sehingga tampak hubungannya.

I.5.5 Analisis Bahan Hukum.

Dalam pengertian ilmu hukum adalah suatu aktifitas akal budi yang pada dasarnya bertujuan untuk mengurai norma-norma hukum agar kandungan norma yang terdapat dalam suatu kaidah hukum dapat diketahui. Burhan Ashofa menyatakan “Proses analisis data itu sebenarnya merupakan pekerjaan untuk menemukan tema-tema dan merumuskan hipotesa-hipotesa. Meskipun sebenarnya tidak ada formula yang pasti untuk dapat dipergunakan untuk merumuskan hipotesa”. Ilmu hukum menganalisa norma hukum bukan data empiris. Alat bantu (sarana berpikir ilmiah) yang dapat dipergunakan untuk menganalisa norma-norma hukum adalah logika dan bahasa. Oleh karena itu, dalam ilmu hukum tidak lazim dikenal istilah analisis kualitatif atau analisis kuantitatif. Kemudian tindakan yang harus dilakukan yaitu melihat hubungan antara kandungan norma hukum yang diteliti dengan kandungan hukum yang lain. Kandungan norma-norma hukum itu meliputi kandungan norma-norma hukum diantara pasal-pasal dalam suatu undang-undang. Maupun kandungan norma hukum dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang berbeda. Selain itu, suatu kaidah hukum yang telah disistematisasi dapat menjadi rujukan sebagai bahan perbandingan hukum.

I.6 Sistematika Penelitian

Berpedoman pada proposal penelitian sebagai suatu usulan penelitian, penulis mengemukakan kerangka atau sistematika laporan penelitian sebagai struktur rancangan yang ditulis. Pedoman yang digunakan dalam menyusun sistematika laporan penelitian ini sesuai dengan buku pedoman teknis penulisan tugas akhir Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Sistematika laporan penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab I terdiri atas 6 (enam) Sub Bab dengan rincian Sub Bab Kesatu adalah Latar Belakang Masalah, Sub Bab Kedua adalah Identifikasi Masalah dan Perumusan Masalah, Sub Bab Ketiga adalah Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian, Sub Bab Keempat adalah Metode Penelitian, Sub Bab Kelima adalah Kerangka dan Sub Bab Keenam adalah Sistematika Penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab II terdiri dari 3 (tiga) Sub Bab dengan rincian Sub Bab Kesatu adalah Teori Negara Kesatuan, Sub Bab Kedua Asas Desentralisasi dan Sub Bab Ketiga adalah Asas Otonomi Daerah.

BAB III EFEKTIFITAS MEKANISME PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH BERDASARKAN PERATURAN YANG BERLAKU

Bab III terdiri dari 2 (dua) Sub Bab dengan rincian Sub Bab Kesatu adalah Pelaksanaan Mekanisme Pengelolaan Barang Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Yang Berlaku dan Sub Bab Kedua adalah Dampak Pengelolaan Barang Milik Daerah Melalui Mekanisme Perjanjian Terhadap Kemandirian Rumah Tangga Daerah.

**BAB IV ALTERNATIF MEKANISME PENGELOLAAN
BARANG MILIK DAERAH BERDASARKAN ASAS
OTONOMI DAERAH**

Bab IV terdiri dari 2 (dua) Sub Bab dengan rincian Sub Bab Kesatu adalah Pelaksanaan Mekanisme Pengelolaan Barang Milik Daerah berdasarkan Asas Otonomi Daerah dan Sub Bab Kedua adalah Alternatif Pengelolaan Barang Milik Daerah Melalui Mekanisme Ijin Terhadap Kemandirian Rumah Tangga Daerah.

BAB V PENUTUP

Bab V terdiri atas 2 (dua) Sub Bab dengan rincian Sub Bab Kesatu adalah Kesimpulan dan Sub Bab Kedua adalah Saran.

