

**IMPLIKASI HUKUM PENGHAPUSAN BARANG MILIK DAERAH
BERDASARKAN PERMENDAGRI NOMOR 19 TAHUN 2016 TENTANG
PEDOMAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH**

RAHMAD BASUKI

B012171102



PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

**IMPLIKASI HUKUM PENGHAPUSAN BARANG MILIK DAERAH
BERDASARKAN PERMENDAGRI NOMOR 19 TAHUN 2016 TENTANG
PEDOMAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH**

TESIS

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

**Program Studi:
ILMU HUKUM**

Disusun dan Diajukan Oleh:

RAHMAD BASUKI

B012171102

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

IMPLIKASI HUKUM PENGHAPUSAN BARANG MILIK DAERAH BERDASARKAN PERMENDAGRI NOMOR 19 TAHUN 2016 TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH

Disusun dan diajukan oleh:

RAHMAD BASUKI

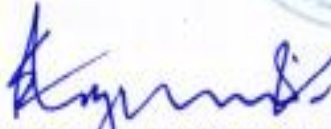
B012171102

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 25 Agustus 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,


Prof. Dr. Muhammad Yunus, S.H., M.Si.
NIP. 19570801 198503 1 005


Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.
NIP. 198104182002121004

Ketua Program Studi,

Dekan Fakultas Hukum


Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 197007081994121001



Prof. Dr. Fanda Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 195712311991032002

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

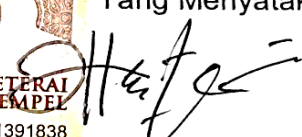
Nama : **Rahmad Basuki**
Nomor Induk Mahasiswa : B 012171102
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 25 Agustus 2021



Yang Menyatakan


(**Rahmad Basuki**)

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran **Tuhan Yang Maha Esa** yang hanya karena pertolongan-Nya serta taufiq dan hidayah-Nya yang telah dicurahkan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan hasil penelitian tesis ini yang berjudul *Implikasi Hukum Penghapusan Barang Milik Daerah Berdasarkan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah*.

Penulis menyadari bahwa tesis ini mustahil dapat diselesaikan tanpa adanya bantuan, dorongan serta bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini sepatutnyalah penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada mereka semua serta diiringi doa semoga **Tuhan Yang Maha Kuasa** memberikan pahala yang berlipat ganda atas segala bantuan yang telah diberikan selama ini. Sembah sujud penulis peruntukkan kepada kedua orang tuaku Almarhum Mulyorejo dan Ibu Tugimah atas segala didikan dan doanya yang tulus selama ini. Semoga apa yang telah diberikannya selama ini menjadi amal jariyah bagi mereka dikemudian hari.

Penghargaan, rasa hormat dan ucapan terima kasih dengan penuh kerendahan hati penulis haturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Bapak **Prof.Dr.Muhammad Yunus, S.H.M.Si** selaku pembimbing utama, Bapak **Dr Muh. Hasrul, S.H.M.H** selaku Anggota/Pembimbing II dan Pembantu Dekan III Kemahasiswaan yang telah banyak meluangkan waktu dalam memberikan bimbingan dan

menunjukkan hal-hal yang penting dan perlu diperhatikan dengan penuh keikhlasan dalam proses penyelesaian penulisan tesis ini. Semoga **Tuhan Yang Maha Esa** meninggikan derajat serta mencurahkan Rahmat dan Rahman-Nya kepada mereka semua.

Ucapan yang sama juga penulis haturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Ibu **Prof.Dr. Farida Pattitingi, S.H.,M.Hum.**, Bapak **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.**, selaku tim penguji yang telah banyak memberikan masukan, arahan maupun saran-saran yang membuka cakrawala berpikir penulis.

Kepada para pimpinan institusi tempat penulis menimba ilmu pengetahuan, Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina, MA**, selaku Rektor Universitas Hasanuddin. Bapak **Prof. Dr. Ir. Mursalim, M.Sc.**, sebagai Direktur dan para Asisten Direktur Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin. Ibu **Prof.Dr. Farida Pattitingi, S.H.,M.Hum.**, sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan para Wakil Dekan Fakultas Hukum, Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim,S.H.M.H** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi, Bapak **Dr. Hasbir Paserangi** selaku Ketua Program Studi S2 Ilmu Hukum, beserta seluruh staf, khususnya pengelola Program S2 Bapak Rizal, Bapak Aksa dan Ibu Rahma dan lain-lain, terima kasih atas segala dukungan baik fasilitas, maupun pelayanan yang prima yang telah diberikan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Terima kasih kepada Hermus Indou, S.IP.M.H selaku Bupati Manokwari dan Drs. Edi Budoyo Wakil Bupati Manokwari yang telah banyak memberikan motivasi, arahan maupun keteladanannya selama ini, semoga **Tuhan Yang Maha Esa** memberikan pahala kepada mereka semua.

Kepada Bapak Ensemy Stevy Mosso, S.Sos.M.Si selaku Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kabupaten Manokwari. Bapak Pangat,SH selaku Sekretaris BPKAD Kabupaten Manokwari. Ibu Rode Efara, Kabid Perbendaharaan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Manokwari., Bapak Agus Kwan selaku Kasubid Analisis kebutuhan dan pengadaan Barang Milik Daerah Kabupaten Manokwari. Ibu Ena selaku Kasubid Verifikasi Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Manokwari. Ibu Ester Mandacan selaku Kasubid Penggunaan Dan Inventarisasi Aset Daerah dan bapak Amiruddin selaku Admin SimDa Barang Milik Daerah Kabupaten Manokwari tempat penulis melakukan penelitian selama ini, terima kasih atas data-data dan informasi yang telah diberikan selama ini, dalam rangka penulisan Tesis ini.

Akhirnya terima kasih yang tulus penulis persembahkan kepada Almarhum Bapak W Andreas Nadeak dan Ibu Nani Susana Siregar, Bapak dan Ibu mertua yang selalu memotivasi atas segala doa dan perhatiannya selama ini. Kakak Abner Awom,S.Pd, Kemi, Mangara Sibarani, Almarhuma Mariam Budiati dan Adek Suryanto, S.T, M. Tek

dan keponakan yang tidak saya sebutkan nama satu persatu Dan, wabillkhusus kepada dua permata hati saya, Isteri tercinta **Rahel Nita Namaiyanti Nadeak A.Md**, dan ananda **Eclesya Nathania Frischa Naully Dazuky**, terima kasih atas kesabaran dan penantiannya selama ini, Insya Allah semuanya akan indah pada akhirnya.

Akhirnya penulis berharap semoga dengan hadirnya Tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Semoga **Tuhan Yang Maha Kuasa.**, senantiasa memberikan hikmat-Nya atas segala ikhtiar yang telah kita lakukan selama ini, dan bernilai ibadah disisi-Nya, Amin.

Makassar, Agustus 2021

Rahmad Basuki

ABSTRAK

Rahmad Basuki, Implikasi Hukum Penghapusan Barang Milik Daerah Berdasarkan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Penelitian ini bertujuan untuk urgensi penghapusan barang milik daerah oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Manokwari; untuk mengetahui dan mengkaji implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 dan implikasi hukum dalam penghapusan barang milik daerah di Kabupaten Manokwari. Dibimbing oleh Muh.Yunus dan Muh.Hasrul

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan teori (*theoretical approach*). Teknik Pengumpulan data dilakukan dengan dua cara yaitu Secara Sekunder dan Data Primer. Penelitian ini dilakukan di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Manokwari. Data diperoleh melalui wawancara langsung dengan narasumber yang dianggap dapat memberikan informasi mengenai pelaksanaan penegakan hukum tersebut, kemudian data yang dikumpulkan dianalisis kualitatif. Penelitian ini juga dilakukan dengan mengutip dari buku Asas-Asas Hukum Pemerintahan Daerah, Pengantar Hukum Administrasi, Penelitian Hukum.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa (1) Urgensi penghapusan barang milik daerah karena hanya menjadi beban anggaran dalam pemeliharaan dan pertanggungjawaban baik fisik maupun administrasi. (2) Penghapusan barang milik daerah milik Pemerintah kabupaten Manokwari didasarkan pada pertimbangan hukum, administrasi dan kondisi fisik barang. Penghapusan tidak berjalan optimal karena ketidaklengkapan dokumen serta ketidakjelasan fisik barang yang diusulkan untuk dihapuskan.

Kata Kunci : Implikasi hukum, Penghapusan BMD, Permendagri No.19 Tahun 2016

ABSTRACT

Rahmad Basuki, Legal Implications for the Elimination of Regional Property Based on Permendagri Number 19 of 2016 concerning Guidelines for the Management of Regional Property. This study aims to the urgency of the abolition of regional property by the Regional Asset Financial Management Agency of Manokwari Regency; to find out and examine the implementation of the Minister of Home Affairs Regulation Number 19 of 2016 and the legal implications in the abolition of regional property in Manokwari Regency. Supervised by Muh.Yunus and Muh.Hasrul

This research is a normative legal research. This research uses a statute approach, a case approach and a theoretical approach. Data collection techniques are carried out in two ways, namely Secondary and Primary Data. This research was conducted at the Regional Wealth and Asset Management Agency of Manokwari Regency. The data were obtained through direct interviews with sources who were considered to be able to provide information regarding the implementation of law enforcement, then the data collected were analyzed qualitatively. also carried out by quoting from the book Principles of Regional Government Law, Introduction to Administrative Law, Legal Research. Based

on the results of the study that (1) The urgency of the elimination of regional property because it only becomes a budget burden in physical and administrative maintenance and accountability. (2) The collection of regional property belonging to the Regional Government of Manokwari is based on legal, administrative and physical conditions of the goods. The deletion did not run optimally because of the incompleteness of the documents and the lack of physical clarity of the items proposed for deletion.

Keywords: *Legal Implications, Elimination of BMD, Permendagri No.19 of 2016*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Keaslian Penelitian.....	13
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Teori Sistem Hukum.....	16
B. Teori Hukum dan Pembangunan.....	18
C. Teori Kepastian Hukum.....	26
D. Teori Efektivitas Hukum.....	27
E. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah	32
1. Pengertian Pemerintah Daerah	32
2. Asas-asas Pemerintahan Daerah.....	39
3. Kewenangan Pemerintah Daerah	51
F. Tinjauan Umum Pengelolaan Barang Milik Daerah	55
1. Pengertian Barang Milik Daerah.....	55
2. Pengertian Pengelolaan Barang Milik Daerah	60
3. Asas-Asas Pengelolaan Barang Milik Daerah	64
G. Tinjauan Umum Penghapusan Barang Milik Daerah	65

1. Pengertian dan Tujuan Penghapusan Barang Milik Daerah	65
2. Ruang Lingkup Penghapusan Barang Milik Daerah .	67
3. Proses Penghapusan Barang Milik Daerah	70
H. Kerangka Pikir	72
I. Defenisi Operasional	73

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian	75
B. Pendekatan Penelitian.....	75
C. Lokasi Penelitian	76
D. Populasi dan Sampel Penelitian	76
E. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	76
F. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	77
G. Analisis Bahan Hukum	77

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Urgensi Penghapusan Barang Milik Daerah Oleh Badan Pengelola Keuangan Aset Daerah Kabupaten Manokwari.....	79
1. Alasan Penghapusan Barang Milik Daerah	86
2. Konsep Penghapusan Barang Milik Daerah	101
B. Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 dan Implikasi Hukum Dalam Penghapusan Barang Milik Daerah Di Kabupaten Manokwari.....	106
1. Gambaran Pelaksanaan Penghapusan Barang Milik Daerah Di Kabupaten Manokwari.....	106
2. Kendala Yuridis Dan Teknis Dalam Penghapusan Barang Milik Daerah.....	118

3. Implikasi Hukum Penghapusan Barang Milik Daerah oleh Badan Pengelola Keuangan Aset Daerah Kabupaten Manokwari.....	121
BAB V PENUTUP	128
A. Kesimpulan	128
B. Saran	128
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum yang didasari oleh Undang-Undang Dasar 1945. Seiring dengan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945, kebijakan tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan yang cukup mendasar. Perubahan dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah.

Otonomi daerah memberi keleluasaan kepada daerah mengurus urusan rumah tangganya sendiri secara demokratis dan bertanggung jawab dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah di perbaharui dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹

Adanya kewenangan ini, pemerintah pusat tidak lagi mengurus kewenangan daerah. Pemerintah pusat hanya berperan sebagai pengawas dan penilai dalam pelaksanaan kewenangan masing-masing

¹ Mardiasmo, 2002. Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah. Edisi kedua, Yogyakarta : Andi Publisher.

daerah. Hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, sebagai dasar hukum pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia. Tentu saja pelaksanaan Otonomi Daerah, menuntut setiap Pemerintah Daerah agar mampu memberikan upaya yang maksimal, agar pelaksanaan atas kewenangan pengelolaan keuangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat dapat dilaksanakan dengan sebaiknya oleh Pemerintah Daerah sebagai upaya dalam mencapai *Good Corporate Governance*.²

Beberapa ahli perekonomian berpendapat, bahwa unsur-unsur *good corporate governance* adalah tuntutan keterbukaan (*transparency*), peningkatan efisiensi di segala bidang (*efficiency*), tanggung jawab yang lebih jelas (*responsibility*) dan kewajaran (*fairness*). Hal ini muncul sebenarnya sebagai akibat dari perkembangan proses demokratisasi di berbagai bidang.

Upaya dalam membentuk pemerintahan yang baik dalam bidang pengelolaan keuangan daerah, dilaksanakan mulai dari proses perencanaan, penganggaran, penatausahaan, akuntansi pelaporan, serta pengawasan dan evaluasi. Pengelolaan keuangan yang baik, dibuktikan dengan kualitas hasil pemeriksaan yang baik atas laporan keuangan daerah tiap tahunnya. Namun sayangnya, masih banyak hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah yang belum mencapai hasil audit wajar tanpa pengecualian. Permasalahan utama yang sering

² Sari Pratama. 2016. Prosedur Penjualan Lelang Atas Aset Kendaraan Milik Daerah, <http://saripratama.prusedurpenjualanlelang1.undip.ac.id/index.php//dlr> di akses pada hari minggu tanggal 13 Februari 2019 jam 20.30 Wita.

menjadi penyebab kurangnya kualitas laporan keuangan daerah adalah masalah pengelolaan aset daerah.

Barang Milik Daerah merupakan aset daerah dimana pengelolaannya tidak hanya terhadap proses administrasinya saja, melainkan juga harus memperhatikan efisiensi, efektivitas, dan menciptakan nilai tambah dalam pengelolaan asset tersebut.³

Pengaturan terkait pengelolaan barang milik negara/daerah secara spesifik dimulai dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang di dalamnya menguraikan ketentuan mengenai perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Seiring dengan perkembangan dan semakin kompleksnya pengelolaan barang milik negara/daerah sehingga belum dapat dilaksanakan secara optimal, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008. Kemudian, dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

³ Solihin Dadang 2001. *Kamus Istilah Otonomi Daerah*. Lembaga Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan. Jakarta, hal.7

Sehubungan dengan penetapan Peraturan Pemerintah tentang pengelolaan barang milik negara/daerah di atas, pada saat Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 berlaku, telah ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Kemudian, dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah yang mencabut dan menyatakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tidak berlaku.

Menurut Permendagri Nomor 19 Tahun 2016, pengelolaan barang milik daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian.⁴

Salah satu pengelolaan asset daerah yang tertuang di dalam Permendagri tersebut adalah penghapusan. Penghapusan merupakan tindakan menghapus barang milik daerah dari daftar barang dengan menerbitkan surat keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan pengguna dan/atau kuasa pengguna barang dan atau/atau

⁴ Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

pengelola barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.⁵

Permasalahan aset bagi pemerintah daerah, baik itu di provinsi maupun di kabupaten/kota telah menjadi tantangan utama untuk dapat di selesaikan. Permasalahan utama yang terjadi adalah terjadinya selisih antara realisasi Aset yang di catat oleh badan pengelola dengan SKPD selaku pengguna aset. Hal tersebut seringkali terjadi, dikarenakan SKPD tidak mampu memberikan data yang akurat terkait barang atau aset yang digunakan, terutama untuk aset kendaraan operasional yang sudah rusak berat, tidak layak untuk di pakai, banyaknya biaya yang dipakai untuk pemeliharaan operasional yang seharusnya dihapuskan.⁶

Menurut pasal 1 angka 46 Permendagri No 19 menyebutkan Penghapusan adalah tindakan menghapus barang milik daerah dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Manokwari merupakan salah satu instansi pemerintahan yang melakukan penghapusan barang milik daerah. Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kabupaten Manokwari adalah badan yang merupakan unsur pelaksana otonomi daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan

⁵ Siregar, Doli. D. 2004. *Manajemen Aset*. Jakarta :Satya Tama Graha Tara.

⁶ Margono. 2011. *Pentingnya Penghapusan Barang Milik Negara Dan Persyaratannya*, di akses di <http://www.depkeu.go.id> pada tanggal 28 Februari 2020.

daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan yang sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya, yang dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui sekretaris daerah, memiliki peran sesuai karakteristik yaitu lebih bersifat administrasi penyusunan formulasi kebijakan, bimbingan/pembinaan dan koordinasi.

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Manokwari mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintah daerah di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah serta tugas pembantuan. Ada beberapa tugas pokok Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah Kabupaten Manokwari yaitu melakukan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pengelolaan dan keuangan aset daerah, pemberian dukungan dan koordinasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah, penyusunan pedoman, penataan, pembinaan dan pengendalian pelaksanaan administrasi pengelolaan dan keuangan dan aset daerah, perumusan dan penyusun pendapatan serta koordinator pendapatan daerah, pelaksanaan evaluasi dan pelaporan program di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah.

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Manokwari memiliki beberapa bidang dalam melaksanakan tugas pengelolaannya yaitu bidang anggaran yang meliputi sub bidang penyusunan anggaran, sub bidang pengendalian anggaran. Bidang

perbendaharaan meliputi sub bidang pengelolaan kas daerah, sub bidang penerimaan dan pengeluaran, sub bidang pengelolaan kas daerah, sub bidang belanja pegawai. Bidang akuntansi meliputi sub bidang verifikasi, sub bidang pembukuan, sub bidang pelaporan serta bidang aset yang meliputi sub bidang analisis kebutuhan dan pengadaan, sub bidang penilaian dan penghapusan, sub bidang pemeliharaan dan pemberdayaan aset.

Sub bidang penghapusan aset, melaksanakan urusannya dengan rencana kerja penghapusan barang milik daerah, menyiapkan bahan dan melaksanakan kebijakan dan petunjuk teknis tentang penghapusan barang milik daerah, menginventarisir data penghapusan barang milik daerah, mengkoordinir pelaksanaan penilaian terkait dengan penghapusan barang milik daerah, mengkoordinir pelaksanaan pemusnahan barang milik daerah, melaksanakan kajian yang berkaitan dengan penghapusan barang milik daerah, membuat standar operasional prosedur sub bidang penghapusan aset membuat laporan bulanan dan tahunan.

Penghapusan merupakan satu bentuk kegiatan pengelolaan Barang Milik Daerah dalam rangka melaksanakan fungsi pelayanan publik. Dalam melaksanakan pelayanan publik, pemerintah perlu didukung dengan sarana dan prasarana termasuk barang yang kondisinya baik. Barang yang mengalami penurunan manfaat ekonomis, rusak, dan hilang

yang hanya akan menambah biaya pemeliharaan serta memerlukan perhatian khusus untuk menghindari penumpukan barang aset.

Penghapusan disebabkan karena barang tersebut rusak berat, tidak layak di pakai, tidak di manfaatkan di pindahtangankan baik melalui penjualan, hibah, tukar menukar barang, di musnahkan atau pun sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Khususnya untuk kendaraan operasional yang mengalami penyusutan, berdampak pada pada efisiensi biaya pemeliharaan sehingga anggaran pendapatan dan belanja daerah juga dapat di tekan dan di alihkan kepada hal-hal yang lebih mendesak dalam kebutuhan.

Alasan dilakukannya penghapusan untuk kendaraan operasional yaitu untuk menghemat anggaran kegiatan pemerintahan, mengurangi tempat/gudang penyimpanan kendaraan yang tidak di gunakan lagi. Dalam menggunakan kendaraan operasional instansi pemerintah memerlukan pembiayaan dan pemeliharaan yang setiap tahunnya akan dijadikan atau dicatat sebagai beban yang di ambil atau dicatat dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah. Kendaraan dinas operasional yang sebagai inventaris akan bergerak berubah kondisinya sejalan dengan waktu, oleh sebab itu dilakukannya penghapusan.⁷

Kendaraan operasional yang sudah tidak layak dipakai oleh instansi pemerintahan dapat dihapuskan dengan cara di pindahtangankan ke pihak lain atau pun kendaraan tersebut tidak mempunyai manfaat dan

⁷ *Ibid.*

rusak berat yang hanya dapat menambah beban, kemudian dilakukannya penghapusan barang milik daerah.

Berdasarkan data sementara, hasil pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) melakukan audit pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Manokwari, mengungkapkan adanya kesalahan dalam penghapusan barang milik daerah yaitu hibah yang diberikan kepada perseorangan yang seharusnya berdasarkan Permendagri No 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah bahwa pihak yang dapat menerima hibah adalah: a. lembaga sosial, lembaga budaya, lembaga keagamaan, lembaga kemanusiaan, atau lembaga pendidikan yang bersifat non komersial berdasarkan akta pendirian, anggaran dasar/rumah tangga, atau pernyataan tertulis dari instansi teknis yang kompeten bahwa lembaga yang bersangkutan adalah sebagai lembaga dimaksud; b. pemerintah pusat; c. pemerintah daerah lainnya; d. pemerintah desa; e. perorangan atau dalam hal ini adalah masyarakat yang terkena bencana alam dengan kriteria masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; atau f. pihak lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan hal tersebut, maka upaya untuk meningkatkan kualitas penghapusan barang milik daerah perlu mengusahakan keserasian tercapainya efektivitas penghapusan barang milik daerah dengan terpenuhinya syarat-syarat sebagaimana yang tercantum dalam

Pasal 431 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah pada bab 12 tentang Penghapusan.

Secara empirik bahwa implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, di Manokwari belum efektif, hal tersebut memungkinkan terjadinya penurunan kinerja pegawai. Kenyataan demikian antara lain terlihat dari fenomena sebagai berikut :

1. Kemampuan pelaksana/pegawai dalam mengkomunikasikan hal-hal yang berhubungan dengan pengelolaan barang daerah masih relatif kurang kepada Perangkat Daerah sebagai pengguna Barang Milik Daerah. Hal ini karena pelaksana, tidak mempunyai kemampuan untuk menindak lanjuti data-data Barang Milik Daerah sehingga setiap pelaksana hanya mengetahui dan bisa mendata dari barang milik daerah khususnya yang akan dihapuskan.
2. Kemampuan aparatur dalam pelaksanaan pengamanan barang milik daerah berupa kendaraan operasional belum sepenuhnya berjalan sebagaimana mestinya, hal ini terjadi karena pegawai kurang mempunyai kompetensi dalam hal sumber daya manusia. Kemudian belum mempunyai kemauan dan kemampuan untuk menganalisis dan mengembangkan setiap jenis barang milik daerah sesuai dengan tupoksi sesuai kebutuhan perkembangan jaman.

3. Kriteria rekrutmen yang dipersyaratkan untuk pegawai yang bertugas pada bidang pengawasan dan pengamanan barang milik daerah mempunyai kemampuan dan jumlah yang relatif terbatas, sehingga tidak ada kemampuan untuk menindak lanjuti secara efektif dan efisien terhadap barang milik daerah yang akan dihapuskan.

Beberapa fenomena tersebut memberikan indikasi bahwa implementasi Peraturan Pemerintah Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah Di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Manokwari, belum dilaksanakan secara efektif. Hal itu menurut asumsi penulis erat kaitannya dengan belum optimalnya hasil penerapan Peraturan Pemerintah Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah Di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Manokwari.

Hal yang menarik apabila penelitian ini dilakukan secara komprehensif tentang Implikasi Hukum Penghapusan Barang Milik Daerah Berdasarkan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam Tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah yang menjadi urgensi penghapusan barang milik daerah oleh Badan Pengelola Keuangan Aset Daerah Kabupaten Manokwari ?
2. Bagaimanakah implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 dan implikasi hukum dalam penghapusan barang milik daerah di Kabupaten Manokwari ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian dalam Tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis urgensi penghapusan barang milik daerah oleh Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah Kabupaten Manokwari.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 dan implikasi hukum dalam penghapusan barang milik daerah di Kabupaten Manokwari.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dengan adanya penulisan Tesis ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritik dalam pengembangan teori,

konsep, asas hukum khususnya bidang hukum administrasi negara.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini yaitu untuk menambah pengetahuan mengenai penghapusan barang milik daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang dikaji dari perspektif *Ius Constituendum*.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan yang peneliti lakukan, ditemukan beberapa hasil penelitian terdahulu yang memiliki perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Adapun hasil penelusuran yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Siti Iramaya Hasibuan, dengan Judul Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, Tesis 2018, Universitas Medan Area. Permasalahan dalam penelitian ini adalah mengenai penghapusan Gedung Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan Bina Graha Provinsi Sumatera Utara apakah sudah sesuai dengan peraturan menteri dalam negeri No. 19 tahun 2016, faktor-faktor yang menjadi pendukung dan kendala dalam penghapusan gedung Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan Bina Graha Provinsi Sumatera Utara. Perbedaan

tesis tersebut dengan penelitian ini adalah tesis tersebut difokuskan pada penghapusan barang milik daerah berupa gedung BAPPEDA dan Bina Graha Provinsi Sumatera Utara, sedangkan penelitian ini difokuskan pada barang milik daerah berupa kendaraan dinas daerah.

2. Sapjeriani dengan Judul Prosedur Penghapusan Barang Milik Daerah Berupa Kendaraan Operasional Berdasarkan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 Pada Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah Kota Jambi. Tesis 2018, Universitas Jambi. Permasalahan dalam penelitian ini adalah mengenai prosedur penghapusan barang milik daerah berupa kendaraan operasional, penyebab kendala yang terjadi dalam prosedur penghapusan barang milik daerah berupa kendaraan operasional. Perbedaan tesis tersebut dengan penelitian ini adalah tesis tersebut difokuskan pada prosedur dan kendala dalam penghapusan barang milik daerah berupa kendaraan operasional, sedangkan penelitian ini difokuskan pada urgensi dan implikasi penghapusan barang milik daerah berupa kendaraan dinas daerah.
3. Ayu Verantika dengan Judul Analisis Prosedur Penghapusan Barang Milik Daerah Pada Badan Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Surakarta. Permasalahan dalam penelitian ini adalah mengenai prosedur yang ditetapkan pada penghapusan barang milik daerah dan tindak lanjutnya oleh Badan Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (BPPKAD). Tesis 2019, Universitas Sebelas Maret, Surakarta. Perbedaan tesis tersebut dengan penelitian

ini adalah tesis tersebut lebih umum membahas mengenai barang milik daerah yang dilakukan penghapusan sehingga barang milik daerah yang dilakukan penghapusan lebih dari satu barang, sedangkan penelitian ini hanya difokuskan pada barang milik daerah berupa kendaraan dinas daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan:

To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction. Structure also means how the legislature is organized, what procedures the police department follow, and so on. Struktur, in way, is a kind of crosss section of the legal system, a kind of still photograph, with freezes the action.

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinnnya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatife ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur ada yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.⁸

Substansi hukum menurut Friedman adalah: *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system, the stress here is on living law, not just rules in law books”*.⁹

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat:

The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people's attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap

⁸ Achmad Ali, 2002, Menguak Tabir Hukum, Gunung Agung, Jakarta, hal.8

⁹ Lawrence M. Friedman, 2009, *System Hukum Dalam Perspektif Ilmu Sosial, The Legal System: A Sosial Science Perspective*, Nusa Media, Bandung, hlm 16.

hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat, maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.¹⁰

B. Teori Hukum dan Pembangunan

Pada dasarnya, dalam sejarah perkembangan hukum di Indonesia maka salah satu teori hukum yang banyak mengundang atensi dari para pakar dan masyarakat adalah mengenai teori hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmaja. Ada beberapa argumentasi krusial mengapa teori hukum pembangunan tersebut banyak mengundang banyak atensi, yang apabila dijabarkan aspek tersebut secara global

¹⁰ Achmad Ali, Loc.cit, hal.97.

adalah sebagai berikut: pertama, teori hukum pembangunan sampai saat ini adalah teori hukum yang eksis di Indonesia karena diciptakan oleh orang Indonesia dengan melihat dimensi dan kultur masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, dengan tolok ukur dimensi teori hukum pembangunan tersebut lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia maka hakikatnya jikalau diterapkan dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik. Kedua, secara dimensional maka teori hukum pembangunan memakai kerangka acuan pada pandangan hidup (*way of live*) masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan asas Pancasila yang bersifat kekeluargaan maka terhadap norma, asas, lembaga dan kaidah yang terdapat dalam teori hukum pembangunan tersebut relatif sudah merupakan dimensi yang meliputi *structure (struktur)*, *culture (kultur)* dan *substance (substansi)* sebagaimana dikatakan oleh Lawrence W.Friedman.¹¹

Ketiga, pada dasarnya teori hukum pembangunan memberikan dasar fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*law as a tool social engeneering*) dan hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang.¹² Hukum Pembangunan dan elaborasinya bukanlah dimaksudkan penggagasnya sebagai sebuah teori melainkan konsep pembinaan hukum yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori Roscoe

¹¹ Lawrence W. Friedman 1984, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily our daily lives*, W.W. Norton & Company, New York, hal. 1-8.

¹² Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wyasa Putra, 2003. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Penerbit: CV. Mandar Maju, Bandung, hal 5.

Pound “*Law as a tool of social engineering*” yang berkembang di Amerika Serikat. Apabila dijabarkan lebih lanjut maka secara teoritis teori hukum pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja, dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori hukum dari Roscoe Pound (minus konsepsi mekanisnya).

Mochtar mengolah semua masukan tersebut dan menyesuaikannya pada kondisi Indonesia.¹³ Ada sisi menarik dari teori yang disampaikan Laswell dan Mc Dougal dimana diperlihatkan betapa pentingnya kerja sama antara pengemban hukum teoritis dan penstudi pada umumnya (scholars) serta pengemban hukum praktis (specialists in decision) dalam proses melahirkan suatu kebijakan publik, yang di satu sisi efektif secara politis, namun di sisi lainnya juga bersifat mencerahkan. Oleh karena itu maka teori hukum pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja, memperagakan pola kerja sama dengan melibatkan keseluruhan stakeholders yang ada dalam komunitas sosial tersebut.

Dalam proses tersebut maka Mochtar Kusumaatmadja menambahkan adanya tujuan pragmatis (demi pembangunan)¹⁴ sebagaimana masukan dari Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich dimana terlihat korelasi antara pernyataan Laswell dan Mc Dougal bahwa kerja sama antara penstudi hukum dan pengemban hukum praktis itu idealnya

¹³ Shidarta, Op.Cit., hal. 411.

¹⁴ Romli Atmasasmita, 2003. Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional, Makalah disampaikan dalam “Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII” di Denpasar, hal 7.

mampu melahirkan teori hukum (*theory about law*), teori yang mempunyai dimensi pragmatis atau kegunaan praktis. Mochtar Kusumaatmadja secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih jauh, Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena:¹⁵

- 1) Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *the Supreme Court*) pada tempat lebih penting.
- 2) Konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “legisme” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap

¹⁵ Ibid, hal.415.

yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.

- 3) Apabila “hukum” di sini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.

Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.¹⁶ Dalam perkembangan berikutnya, konsep hukum pembangunan ini akhirnya diberi nama oleh para murid-muridnya dengan

¹⁶ Mochtar Kusumaatmadja, 2002, Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis) Penerbit Alumni, Bandung, (Selanjutnya disebut Mochtar Kusumaatmadja) hal 14.

Teori Hukum Pembangunan.¹⁷ Ada 2 (dua) aspek yang melatar belakangi kemunculan teori hukum ini, yaitu:¹⁸

- 1) Ada asumsi bahwa hukum tidak dapat berperan bahkan menghambat perubahan masyarakat;
- 2) Dalam kenyataan di masyarakat Indonesia telah terjadi perubahan alam pemikiran masyarakat ke arah hukum modern.

Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan tujuan pokok hukum bila direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban yang dijadikan syarat pokok bagi adanya masyarakat yang teratur. Tujuan lain hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan jamannya. Selanjutnya untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.¹⁹ Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai sarana pembaharuan masyarakat atau *law as a tool of social engeneering* atau sarana. Hukum merupakan

¹⁷ Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wyasa Putra, Op.Cit., h. 17.

¹⁸ Otje Salman dan Eddy Damian, 2002, Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M., PT.Alumni, Bandung, hal 5

¹⁹ Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, Penerbit Bina Cipta, Bandung, (Selanjutnya disebut Mochtar Kusumaatmadja II), hal. 2-3

sarana pembaharuan masyarakat didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu.

Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan. Aksentuasi tolok ukur konteks di atas menunjukkan ada 2 (dua) dimensi sebagai inti teori hukum pembangunan, yaitu:

- 1) Ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya;
- 2) Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.²⁰

Apabila diuraikan secara lebih intens, detail dan terperinci maka alur pemikiran di atas sejalan dengan asumsi Sjachran Basah yang menyatakan fungsi hukum yang diharapkan selain dalam fungsinya yang klasik, juga dapat berfungsi sebagai pengarah dalam membangun untuk

²⁰ Mochtar Kusumaatmadja II, Op.Cit. h. 5.

membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.²¹ Dalam hubungan dengan fungsi hukum yang telah dikemukakannya, Mochtar Kusumaatmadja memberikan definisi hukum dalam pengertian yang lebih luas, tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (institution) dan proses-proses (processes) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.²² Dengan kata lain suatu pendekatan normatif semata-mata tentang hukum tidak cukup apabila hendak melakukan pembinaan hukum secara menyeluruh.

Teori hukum pembangunan yang dicetus Mochtar Kusumaatmadja²³ merupakan sarana pembaharuan masyarakat didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Sebagai sarana pembaharuan masyarakat teori ini untuk memecahkan permasalahan dari kedua rumusan masalah pertama mengenai mengapa notaris menjadi pihak ketiga terpercaya dalam menjamin keautentikan terhadap transaksi elektronik dan kedua bagaimanakah pengaturan dan reformulasi hukum

²¹ Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, h. 13

²² Mochtar Kusumaatmadja, 1986, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, (Selanjutnya disebut Mochtar Kusumaatmadja III), h. 11

²³ Mochtar Kusumaatmadja, 1995, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, (Selanjutnya disebut Mochtar Kusumaatmadja IV), hal 13.

agar notaris dapat menjalankan kewenangan dan fungsi sebagai pihak ketiga terpercaya dalam transaksi elektronik pada bidang perdagangan secara elektronik. Dalam hal ini hukum sebagai sarana pembaharuan dalam hal transaksi elektronik untuk menjamin keautentikan dan reformulasi hukum agar notaris dapat menjalankan kewenangan dan fungsi sebagai pihak ketiga terpercaya pada bidang perdagangan secara elektronik.

C. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefenisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu :

- 1) Tersedia aturan -aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturanaturan tersebut.
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- 5) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.²⁴

²⁴ Soeroso, 2011. Pengantar Ilmu Hukum, Pt. Sinar Grafika, Jakarta

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.²⁵

D. Teori Efektivitas Hukum

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

Menurut Achmad Ali²⁶ untuk mengetahui efektivitas dalam bidang hukum maka kita pertama-tama harus dapat mengukur “sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati”. Menurutny, pada umumnya

²⁵ Asikin zainal, 2012, Pengantar Tata Hukum Indonesia, Rajawali Press, Jakarta

²⁶ Ibid, hal 375.

faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut. Dengan demikian, pembicaraan tentang efektivitas hukum tak lain adalah pembicaraan tentang kepatuhan pada hukum.

Menurut Achmad Ali, faktor-faktor yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain:²⁷

- 1) Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
- 2) Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- 3) Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- 4) Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (*prohibitur*) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (*mandatur*).
- 5) Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- 6) Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- 7) Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
- 8) Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.
- 9) Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.

²⁷*Ibid*, *ihlm*. 375 - 376

- 10) Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto,²⁸ tolok ukur efektivitas dalam penegakan hukum bergantung pada lima hal yakni:

1) Faktor Hukum

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja.

2) Faktor Penegakan Hukum

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah

²⁸Soerjono Soekanto. 2007. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Penerbit PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 5.

laku nyata petugas atau penegak hukum. Sayangnya dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut.

3) Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, Menurut Soerjono Soekanto bahwa para penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

4) Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat

terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

5) Faktor Kebudayaan

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingg dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehinga dihindari). Maka, kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau mendasari hukum adat yang berlaku. Disamping itu berlaku pula hukum tertulis (perundang-undangan), yang dibentuk oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk itu. Hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara aktif.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, serta sebagai tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum. Dari lima faktor penegakan hukum tersebut faktor penegakan hukumnya sendiri merupakan titik sentralnya. Hal ini disebabkan oleh baik undang-undangnya disusun oleh penegak hukum, penerapannya pun dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegakan hukumnya sendiri juga merupakan panutan oleh masyarakat luas.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita²⁹ yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya, tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.

E. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre, pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.³⁰

²⁹ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2001), 55.

³⁰ Inu Kencana Syafie, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010 hal.5

Selanjutnya, daerah adalah lingkungan pemerintah. Wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi, lingkungan kerja pemerintah, wilayah, selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota, tempat yang terkena peristiwa sama dan bagian permukaan tubuh.³¹

Lain hal nya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.³²

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UUD RI) Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan UU RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 UU RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh

³¹ G. Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Surabaya, hal.145.

³² Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia: Bandung, 2012, hal 28

Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD RI Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya³³, yaitu: pertama, pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah; kedua, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Pengertian pemerintah daerah menurut Pasal 1 angka 3 UU RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu

³³ Setya Retnami. *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001. hlm.8

sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Berdasarkan latar belakang sejarah di atas, maka pemerintah Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, merancang UUD RI yang didalamnya mengatur secara eksplisit tentang pemerintahan daerah. Hal-hal ini terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini mengadakan sidang-sidang dalam mempersiapkan UUD RI.

Disahkannya UU RI Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya UU tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan *resultant* dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah UU RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Amandemen UUD RI Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) UUD RI Tahun 1945 disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian lebih lanjut didalam bagian penjelasan UU RI Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah. DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian, DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan Kepala Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh perangkat daerah.

Provinsi adalah suatu satuan dari teritorial yang dijadikan sebagai nama dari sebuah wilayah administratif yang berada di bawah wilayah negara atau negara bagian. Dalam pembagian administratif, Indonesia terdiri atas provinsi, yang dikepalai oleh seorang Gubernur.

Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan lima tahun, sehingga dalam hal ini Gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disingkat Mendagri) atas nama Presiden. Selain itu, Gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Gubernur bukan atasan Bupati atau Walikota, melainkan hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, yaitu setiap pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.³⁴

Daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi

³⁴ Pengertian Provinsi dan Kabupaten diakses melalui www.infomasi ahli.com pada tanggal 17 Maret 2019.

Gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi Bupati/Walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah kabupaten/kota.³⁵

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:³⁶

- 1) *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (*tugas medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;
- 2) *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh

³⁵ Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13 ayat (3)

³⁶ Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 77.

pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat ditingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.³⁷

2. Asas-asas Pemerintahan Daerah

Dalam pelaksanaan otonomi, dikenal tiga bentuk asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni:

- 1) Asas Desentralisasi, terdapat beberapa pemaknaan asas desentralisasi dari masing-masing pakar yaitu:
 - a. Desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan dan kewenangan;
 - b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan;

³⁷ La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, Hlm. 136

- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pembagian kekuasaan dan kewenangan sert;
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Maka secara garis besar, asas desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.³⁸

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah

³⁸ Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011) hal. 17-18.

untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.³⁹

Philipus M. Hadjon mengemukakan, ⁴⁰desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan territorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.

Berkaitan dengan urusan desentralisasi, Bagir Manan mengemukakan,⁴¹ ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pusat dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pemerintah pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi.

³⁹ Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi pustaka, 2010). h. 122.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa antara desentralisasi dan dekonsentrasi bukanlah suatu pilihan tetapi sesuatu yang harus ada (dapat dilaksanakan secara bersama-sama dalam penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara kesatuan). Baik desentralisasi maupun merupakan ciri suatu negara bangsa dan keduanya berangkat dari suatu titik awal yang sentralistik, sebagaimana dikemukakan oleh Herbert H. Werlin, bahwa sesungguhnya desentralisasi tidak terjadi tanpa sentralisasi.

Berdasarkan pemikiran para ahli tersebut di atas, maka antara desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan, namun terdapat perbedaan. Penyelenggaraan dekonsentrasi dilaksanakan dalam suatu area hukum administrasi sehingga antara organ pemerintah yang ada di pusat dengan pemerintah yang menyelenggarakan dekonsentrasi di daerah terdapat suatu hubungan yang hierarki. Dalam hubungan yang demikian itu, tidak ada suatu penyerahan wewenang. Penyelenggaraan pemerintahan dekonsentrasi hanya merupakan pelaksana dari kebijakan yang telah ditetapkan dari pusat. Hal ini berarti bahwa dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi.

Berbeda dengan dekonsentrasi, desentralisasi berangkat dari sentralisasi tidak mampu lagi menyesuaikan dengan kondisi suatu negara kesatuan yang memiliki wilayah yang luas dengan

jumlah penduduk yang besar, yang terdiri dari berbagai suku, adat istiadat dan agama, dengan kondisi demikian sentralisasi menghadapi tantangan berupa tuntutan-tuntutan daerah karena pemerintahan yang sentralistik dilaksanakan berdasarkan kebijakan pusat, konsekuensi dari luas wilayah, keragaman suku, adat istiadat, dan agama adalah daerah memiliki kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda sehingga diperlukan suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasi kepentingan yang berbeda setiap daerah. Pemerintah yang sentralistik tidak mampu secara bersamaan mengakomodasi berbagai kepentingan yang berbeda-beda, sehingga kepada daerah harus diberi wewenang untuk mengurus kebutuhan dan kepentingannya itu menjadi urusan rumah tangganya.

Tujuan desentralisasi⁴² adalah agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah lebih disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing. Dalam rangka desentralisasi dibentuk daerah otonom.

Dalam rangka desentralisasi, daerah otonom berada diluar hierarki organisasi pemerintahan pusat. Desentralisasi menunjukkan pola hubungan kewenangan antara organisasi, dan bukan pola hubungan intra organisasi.⁴³

⁴² *Ibid, hal.125.*

⁴³ *Ibid.*

Berkaitan dengan hal tersebut, Joniarto mengemukakan tiga elemen pokok dalam desentralisasi: pertama, pembentukan organisasi pemerintahan daerah otonom, kedua, pembagian wilayah negara menjadi daerah otonom, dan ketiga, penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam negara kesatuan kedua aktivitas tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui proses hukum. Dengan kata lain bahwa dalam proses desentralisasi adalah wewenang pemerintah pusat.⁴⁴

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yaitu *decentrum* yang berarti terlepas dari pusat. Menurut Inu Kencana Syafie, desentralisasi adalah perlawanan kata dari sentralisasi, karena penggunaan kata “de” dimaksudkan sebagai penolakan kata sesudahnya. Menurut Inu, Desentralisasi adalah⁴⁵ “Penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut”.

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ [http://senatorindonesia.org/senator/uploaded/files/unhas_esensi dan urgensi pertemuan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.pdf](http://senatorindonesia.org/senator/uploaded/files/unhas_esensi%20dan%20urgensi%20pertemuan%20daerah%20dalam%20pelaksanaan%20otonomi%20daerah.pdf). hal .12-18

Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Menurut Hamzah,⁴⁶ pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin akibat keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki pemerintah pada hampir semua aspek. Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semua didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karenanya pengawasan dan pengendalian pusat kepada daerah sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan atau bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.

⁴⁶ *Ibid*, hal.12-13.

Menurut Hans Kelsen,⁴⁷ pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara karena negara itu merupakan tatanan hukum (*legal order*), maka pengertian desentralisasi itu menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu negara. Ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (*central norms*) dan ada pula kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norms*). Jadi apabila berbicara tentang tatanan hukum yang desentralistik, maka hal ini akan dikaitkan dengan lingkungan (wilayah) tempat berlakunya tatanan hukum yang sah tersebut.

2) Asas Dekonsentrasi.

Asas dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang pusat kepada daerah yang bersifat menjalankan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan/ atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian dalam asas dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat

⁴⁷ *Ibid.hal.13.*

dipemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat dipemerintahan.⁴⁸

Laica marzuki menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah:⁴⁹ merupakan *ambtelijke decentralisastie* atau *delegatie van bevoegheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara Maddick berpendapat bahwa: “*The delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff a central department who are situated outside the headquarters.*”

Dari kedua pengertian diatas, maka asas dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat.⁵⁰

Henry Maddick,⁵¹ membedakan antara desentralisasi dan dekonsentrasi dengan menyatakan bahwa desentralisasi merupakan “pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun risudal yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.” Sementara dekonsentrasi merupakan: *The delegation of authority equate*

⁴⁸ Jazim hamidi, *loc. Cit.*

⁴⁹ *Op.cit*, hal. 14.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters.

Sementara menurut Parson,⁵² dekonsentrasi adalah: *The sharing of power between members of same ruling of group having authority respectively in different areas of the state.*

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selain didasarkan pada asas desentralisasi juga didasarkan pada asas dekonsentrasi, hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 18 ayat (5) UUD RI 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dekonsentrasi dapat diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi didalam struktur pemerintahan.

Pengertian lain, Amrah Muslimin menafsirkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti Gubernur, Walikota dan Camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang berada di daerah.

⁵² *Ibid.*

Mengenai dekonsentrasi, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. B. Hestu Cipto Handoyo dan Y.Thresianti,⁵³ memberikan pengertian berbeda mengenai dekonsentrasi, menurutnya dekonsentrasi pada prinsipnya adalah merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi, menimbulkan wilayah-wilayah administratif yang tidak mempunyai urusan rumah tangga sendiri, merupakan manifestasi dari penyelenggaraan tata laksana pemerintah pusat yang ada di daerah.

3) Asas Tugas Pembantuan

Daerah otonom selain melaksanakan asas desentralisasi juga dapat disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.

⁵³ *Ibid*, hal. 16.

Menurut Irawan Soejito,⁵⁴ tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*). Daerah yang mendapat tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Amrah Muslim menafsirkan tugas pembantuan (*medebewind*) adalah kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Sementara itu, Bagir Manan,⁵⁵ mengatakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari :

- 1) Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban

⁵⁴ *Ibid*, hal. 16.

⁵⁵ *Ibid*.

mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.

- 2) Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
- 3) Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaannya, kalau otonomi adalah penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

3. Kewenangan Pemerintah Daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.⁵⁶

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang

⁵⁶ Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makasar.2010.hal.35.

sangat penting dalam hukum tata pemerintahan (hukum administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh UU yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.⁵⁷

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh UU. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.⁵⁸

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak

⁵⁷ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

⁵⁸ *Ibid.* hal.172.

untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.⁵⁹

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁶⁰

Lebih lanjut kemudian F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan sebagai berikut : “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan

⁵⁹ Nurmayani S.H.,M.H. *Hukum Administrasi Daerah. Universitas Lampung Bandarlampung*. 2009, hlm 26

⁶⁰ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2013. hal.74

wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal".⁶¹

Menurut Pasal 13 Ayat (3) UU RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut :

- 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota
- 2) Urusan pemerintahan yang penggunaanya lintas daerah kabupaten/kota
- 3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota
- 4) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁶²

⁶¹ *Ibid.* hal.75

⁶² Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hal.2.

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif.

Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.⁶³

F. Tinjauan Umum Pengelolaan Barang Milik Daerah

1. Pengertian Barang Milik Daerah

Sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor KEP.225/MK/V/4/1971 Pasal 1 dan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 350/KMK.03/1994 serta Nomor 470/KMK.01/1994, bahwa yang dimaksud dengan barang-barang milik negara/ kekayaan negara adalah semua barang bergerak dan tidak bergerak yang dimiliki/ dikuasai oleh instansi pemerintah pusat yang sebagian atau seluruhnya dibeli atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara serta perolehan lain yang sah, dalam

⁶³ La Ode Bariun, *Op.cit*, hal.136.

hal ini tidak termasuk kekayaan negara yang dipisahkan (yang dikelola BUMN) dan kekayaan pemerintah daerah.⁶⁴

Barang daerah adalah aset daerah berupa barang bergerak dan barang tidak bergerak yang dimiliki/dikuasai Pemerintah Daerah yang sebagian atau seluruhnya dibeli atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta perolehan lain yang sah yang terdiri dari :

- 1) Barang-barang yang dikuasai/dimiliki oleh pemerintah daerah dan barang-barang yang diserahkan penggunaannya/pemakaiannya kepada Instansi/ Lembaga Pemerintah Daerah maupun pada Instansi/ Lembaga lainnya berdasarkan ketentuan yang berlaku.
- 2) Barang-barang yang dimiliki/ dikuasai oleh perusahaan daerah, badan dan yayasan yang berstatus kekayaan daerah yang dipisahkan.⁶⁵

Barang milik daerah adalah semua kekayaan daerah baik yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah maupun yang berasal dari perolehan lain yang sah baik yang bergerak maupun tidak bergerak, beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur

⁶⁴ Pedoman Pengelolaan Barang Milik/ Kekayaan Pemerintah Daerah Tahun 2001, Jakarta, BP. Panca Usaha, hlm. 108.

⁶⁵ Pedoman Pengelolaan Barang Milik/ Kekayaan Pemerintah Daerah Tahun 2001, Jakarta, BP. Panca Usaha, hlm. 36.

dan ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan surat-surat berharga lainnya.⁶⁶

Pengertian barang milik daerah atau aset milik daerah berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Barang Milik Daerah adalah, meliputi: barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah meliputi; barang yang diperoleh melalui hibah atau sumbangan yang sejenis, barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian atau kontrak, barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang, atau barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum mengikat.

Dalam lain hal, aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial dimasa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.⁶⁷

Menurut Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah yang telah diubah dengan

⁶⁶ Badan Diklat Kementrian Dalam Negeri 2013. hlm 3.

⁶⁷ Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). hlm 50.

Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, barang milik daerah (BARANG MILIK DAERAH) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah atau perolehan lainnya yang sah antara lain: barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis, barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak, barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang; atau, barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Barang milik daerah sebagaimana tersebut di atas, terdiri dari:

- 1) Barang yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang penggunaannya/pemakaiannya berada pada satuan kerja perangkat daerah (selanjutnya disingkat SKPD) /instansi/lembaga pemerintah daerah lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 2) Barang yang dimiliki oleh perusahaan daerah atau badan usaha milik daerah lainnya yang status barangnya dipisahkan. Barang milik daerah yang dipisahkan adalah barang milik daerah yang pengelolaanya berada pada perusahaan daerah atau badan milik daerah lainnya yang anggarannya dibebankan pada anggaran perusahaan daerah atau badan usaha milik daerah lainnya.

Aset daerah juga merupakan semua kekayaan daerah yang dimiliki maupun yang dikuasai pemerintah daerah, yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, misalnya sumbangan, hadiah, donasi, waqaf, hibah, swadaya, kewajiban pihak ketiga, dan sebagainya. Secara umum aset daerah dapat dikategorikan menjadi dua bentuk, yaitu aset keuangan dan aset non keuangan. Aset keuangan meliputi kas dan setara kas, piutang, serta surat berharga baik berupa investasi jangka pendek maupun jangka panjang. Aset non keuangan meliputi aset tetap, aset lainnya, dan persediaan.⁶⁸

Sementara itu jika dilihat dari penggunaannya, aset daerah dapat dikategorikan menjadi tiga, yaitu :

- 1) Aset daerah yang digunakan untuk operasi pemerintah daerah (*local government used assets*),
- 2) Aset daerah yang digunakan masyarakat dalam rangka pelayanan publik (*social used assets*), dan
- 3) Aset daerah yang tidak digunakan untuk pemerintah maupun publik (*surplus property*). Aset daerah jenis ketiga tersebut pada dasarnya merupakan aset yang menganggur dan perlu dioptimalkan pemanfaatannya.

Barang milik daerah termasuk dalam aset lancar dan aset tetap. Aset lancar adalah aset yang diharapkan segera untuk direalisasikan,

⁶⁸ Mahmudi, 2010, *Manajemen Keuangan Daerah 'seri: pemberdayaan akuntabilitas publik'*, Jakarta, Erlangga, hlm. 146

dipakai, atau dimiliki untuk dijual dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan, berupa persediaan. Sedangkan aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum, meliputi tanah; peralatan dan mesin; gedung dan bangunan; jalan, irigasi dan jaringan; aset tetap lainnya; serta konstruksi dalam pengerjaan. Dari uraian diatas, yang dimaksud aset daerah adalah aset lancar, aset tetap dan aset lainnya, sedangkan yang dimaksud dengan barang daerah adalah persediaan (bagian dari aset lancar) ditambah seluruh aset tetap yang ada di neraca daerah.⁶⁹

2. Pengertian Pengelolaan Barang Milik Daerah

Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pengelolaan barang daerah adalah suatu rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap barang milik daerah yang meliputi: perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, penggunaan, penatausahaan, pemafaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian, pembiayaan, dan tuntutan ganti rugi.

⁶⁹ Jurnal Universitas Sumatera Utara. hlm 38.

Paragraf keempat tentang pengelolaan barang milik daerah UU RI Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 307 menyatakan ayat (1) barang milik daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan urusan pemerintah tidak dapat dipindahtangankan. Ayat (2) pelaksanaan pengadaan barang milik daerah dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan dan kebutuhan daerah berdasarkan prinsip efisiensi, efektivitas, dan transparansi dengan mengutamakan produk dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat (3) barang milik daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan dapat dihapus dari daftar barang milik daerah dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, disertakan sebagai modal daerah, dan/atau dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷⁰

Pengelolaan barang adalah aktivitas perencanaan kebutuhan barang milik daerah, aktivitas penganggaran Barang Milik Daerah, aktivitas pengadaan barang milik daerah, aktivitas penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan dan penatausahaan barang milik daerah, aktivitas pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Pengguna barang milik daerah dan kuasa pengguna barang milik daerah sesuai Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah (selanjutnya disingkat PP) Nomor 27 tahun

⁷⁰ S.F. Marbun. *Hukum Administrasi Negara II*. hlm 334

2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Pejabat pengelola Barang Milik Negara adalah Menteri keuangan selaku bendahara umum negara, pejabat pengelola Barang Milik Daerah adalah Gubernur/Bupati/Walikota.⁷¹

Pengelolaan barang milik daerah terkait pada kegiatan penggunaan sendiri, pemanfaatan atau pendayagunaan melalui transaksi sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, bangun guna serah (BOT), bangun serah guna (BTO), kerjasama penyediaan infrastruktur (prasarana), pemindahtanganan, penjualan, tukar menukar, hibah, penyertaan modal, pemeliharaan, barang milik daerah tidak digunakan (*idle*), pemusnahan, dan penghapusan barang milik daerah.

Pengelola barang berwenang (1) menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah, berwenang (2) menetapkan pedoman pengelolaan barang milik daerah dan (3) melaksanakan pengelolaan barang milik daerah. Pengguna barang adalah penguasa barang milik daerah, berwewenang menggunakan barang milik daerah dan/atau menunjuk kuasa pengguna barang, yaitu Kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah atau pejabat ditunjuk untuk menggunakan barang milik daerah. Kuasa pengguna barang ditunjuk oleh pengguna barang.⁷²

⁷¹ Jan Hoesada & Mei Ling, *Komite Standar Akuntansi Pemerintahan*. hlm 3.

⁷² *Ibid*.

Pengelolaan kekayaan daerah yang berupa barang dikelola sebagai kekayaan yang dipisahkan, dalam artian wewenang pengelolaannya oleh Perusahaan Daerah, Badan dan Yayasan Daerah dan dana anggarannya dibebankan pada dana anggaran Perusahaan Daerah, Badan dan Yayasan Daerah. Koordinasi wewenang pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah yang tidak dipisahkan maupun yang dipisahkan tetap dilaksanakan oleh Kepala Daerah, sedangkan wewenang pembinaanya dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

Hubungan pengelolaan antara barang negara dan barang daerah berkaitan dengan tugas Pemerintahan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan memerlukan sarana perlengkapan berupa barang, baik milik Negara maupun Daerah. Konsekuensi dari hal tersebut terdapat perbedaan atas status pemilikan, wewenang, pembinaan, pelaksanaan inventarisasi dan perubahan status hukum.⁷³

Wewenang dan tanggung jawab pengelolaan barang-barang yang ada di Daerah, baik milik pemerintah pusat maupun milik pemerintah daerah, diurus oleh aparat yang sama, yakni Biro Perlengkapan Daerah Provinsi bagian perlengkapan Daerah Kabupaten/ Kota mengurus barang negara maupun barang daerah, tetapi dicatat dalam daftar/ buku/ kartu yang terpisah dengan

⁷³ Pedoman Pengelolaan Barang Milik/ Kekayaan Pemerintah Daerah Tahun 2001, Jakarta, BP. Panca Usaha, hlm. 37-38.

pertanggungjawaban yang berbeda, dimana barang daerah dipertanggung jawabkan kepada Kepala Daerah dan barang negara dipertanggung jawabkan kepada Pemerintah Pusat, cq. Menteri Dalam Negeri, otonomi daerah dan Menteri Keuangan.

3. Asas-Asas Pengelolaan Barang Milik Daerah

Sebagai salah satu unsur penting penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat, barang milik daerah harus dikelola dengan baik dan benar. Untuk mengelola secara baik dan benar, pemerintah daerah (selanjutnya disingkat Pemda) harus menerapkan asas-asas dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat BUMN dan Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disingkat BUMD) menurut Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 adalah sebagai berikut :⁷⁴

a) Asas Fungsional

Pengambilan Keputusan dan pemecahan masalah dibidang pengelolaan barang milik daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna, pengguna, pengelola dan kepala daerah harus sesuai dengna fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing.

b) Asas Kepastian Hukum

Pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

⁷⁴ http://eprints.polsri.ac.id/4863/3/File%20III%20_Bab%20II.pdf, diakses pada tanggal 17 Agustus 2019.

c) Asas Transaparansi

Penyelenggaraan Pengelolaan barang milik daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar.

d) Asas Efisiensi

Pengelolaan barang milik daerah diarahkan agar barang milik daerah digunakan sesuai dengan batasan-batasan standar kebutuhan untuk menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.

e) Asas Akuntabilitas

Setiap kegiatan pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

f) Asas Kepastian Nilai

Pengelolaan barang milik daerah harus didukung oleh ketepatan jumlah dan nilai barang.

G. Tinjauan Umum Penghapusan Barang Milik Daerah

1. Pengertian dan Tujuan Penghapusan Barang Milik Daerah

Berdasarkan Pasal 1 angka 28 Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 diketahui bahwa penghapusan barang milik daerah merupakan bagian dari siklus pengelolaan barang milik daerah. Pasal 1 angka 46 Permendagri tersebut menjabarkan pengertian penghapusan sebagai tindakan menghapus barang milik daerah dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk

membebaskan pengelola barang, pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.

Berdasarkan ketentuan tersebut, penghapusan merupakan bagian dari siklus pengelolaan barang milik daerah dengan maksud dan tujuan untuk membebaskan pengurus barang milik daerah dari pertanggungjawaban administratif dan fisik barang yang berada dalam penguasaannya atau dengan kata lain, penghapusan merupakan proses terakhir perjalanan hidup barang milik daerah.⁷⁵

Beberapa tujuan penghapusan barang milik daerah antara lain sebagai berikut:⁷⁶

- 1) Menghindari biaya pemeliharaan yang lebih besar karena dengan melakukan penghapusan akan mengurangi beban dalam pemeliharaan dan perawatan sehingga biaya yang dikeluarkan pemerintah menjadi lebih efisien.
- 2) Mengurangi penggunaan ruangan untuk gudang/tempat penyimpanan barangbarang rusak, tidak terpakai, dan kadaluwarsa sehingga ruangan dapat dioptimalkan untuk kegiatan yang lebih produktif selain juga untuk menjaga kenyamanan dan keindahan.

⁷⁵ Sumini dan Oktavia Ester, *Modul Penghapusan Barang Milik Daerah Pusdiklat Kekayaan Negara dan Perimbangan Keuangan*, 2010, hal. 9. ([http://www.bppk.depkeu.go.id/webpkn/images/ebook/Penghapusan BARANG MILIK DAERAH/ebooks/penghapusan-Barang_Milik_Daerah.pdf](http://www.bppk.depkeu.go.id/webpkn/images/ebook/Penghapusan_BARANG_MILIK_DAERAH/ebooks/penghapusan-Barang_Milik_Daerah.pdf)), diakses pada tanggal 17 Maret 2019.

⁷⁶ *Ibid.*

- 3) Mengurangi beban dalam penatausahaan barang karena dengan penghapusan, penatausahaan lebih diprioritaskan untuk barang-barang produktif yang ada dalam penguasaan pengguna/kuasa pengguna barang.

2. Ruang Lingkup Penghapusan Barang Milik Daerah

Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 membagi lingkup penghapusan barang milik daerah sebagai berikut:⁷⁷

- 1) Penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna.

Merupakan penghapusan yang dilakukan dalam hal barang milik daerah sudah tidak berada dalam penguasaan Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang.⁷⁸

- 2) Penghapusan dari Daftar Barang Pengelola

Merupakan penghapusan yang dilakukan dalam hal barang milik daerah sudah tidak berada dalam penguasaan Pengelola Barang.⁷⁹

- 3) Penghapusan dari Daftar Barang Milik Daerah

Merupakan penghapusan yang dilakukan dalam hal terjadi penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna dan Penghapusan dari Daftar Barang Pengelola yang disebabkan karena:

⁷⁷ Pasal 431 Permendagri Nomor 19 Tahun 2016.

⁷⁸ Pasal 432 ayat (1) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016.

⁷⁹ Pasal 432 ayat (2) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016.

- a. Pemindahtanganan atas barang milik daerah;
- b. Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada upaya hukum lainnya;
- c. Menjalankan ketentuan undang-undang;
- d. Pemusnahan; atau
- e. Sebab lain.⁸⁰

Dalam Pasal 433 Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 dinyatakan bahwa barang milik daerah sudah tidak berada dalam penguasaan Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang disebabkan karena:

- a. Penyerahan barang milik daerah;
- b. Pengalihan status penggunaan barang milik daerah;
- c. Pemindahtanganan atas barang milik;
- d. Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada upaya hukum lainnya;
- e. Menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Pemusnahan; atau
- g. Sebab lain.

Yang dimaksud dengan sebab lain merupakan sebab-sebab yang secara normal dipertimbangkan wajar menjadi penyebab penghapusan, seperti: hilang karena kecurian, terbakar, susut,

⁸⁰ Pasal 432 ayat (3) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016.

menguap, mencair, kadaluwarsa, mati, dan sebagai akibat dari keadaan kahar (*force majeure*).⁸¹

Selanjutnya, dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 dijelaskan bahwa penghapusan barang milik daerah pada Pengguna Barang dilakukan dengan menerbitkan keputusan penghapusan oleh Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota.⁸² Sedangkan, penghapusan barang milik daerah pada Pengelola Barang dilakukan dengan menerbitkan keputusan penghapusan oleh Gubernur/Bupati/Walikota.⁸³

Pasal 434 ayat (3) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 memberikan pengecualian atas ketentuan mendapat persetujuan penghapusan Gubernur/Bupati/Walikota adalah untuk barang milik daerah yang dihapuskan karena:

- a) pengalihan status penggunaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 sampai dengan Pasal 60;
- b) pemindahtanganan; atau
- c) pemusnahan.⁸⁴

Dalam hal barang milik daerah berupa barang persediaan, Gubernur/Bupati/Walikota dapat mendelegasikan persetujuan penghapusan kepada Pengelola Barang untuk Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna.¹⁶ Pelaksanaan

⁸¹ Pasal 433 ayat (2) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016.

⁸² Pasal 434 ayat (1) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016.

⁸³ Pasal 434 ayat (2) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016.

⁸⁴ Pasal 434 ayat (3) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016.

atas penghapusan barang milik daerah pada Pengguna Barang dan atas barang milik daerah berupa barang persediaan dilaporkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota.⁸⁵

3. Proses Penghapusan Barang Milik Daerah

Penghapusan aset yaitu suatu proses kegiatan yang bertujuan untuk mengeluarkan atau memusnahkan aset dan barang milik daerah dari daftar inventaris karena barang dan aset tersebut tidak mempunyai nilai guna atau sudah tidak berfungsi lagi terutama untuk kepentingan dinas. Penghapusan dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan Penghapusan Aset adalah sebagai berikut :

- 1) Mencegah dan membatasi kerugian ataupun pemborosan biaya pemeliharaan.
- 2) Meringankan beban kerja pelaksana inventaris.
- 3) Membebaskan ruang dari penumpukan barang.
- 4) Membebaskan barang dan tanggung jawab pengurusan kerja.

Ada 2 (dua) jenis tata cara penghapusan yaitu :

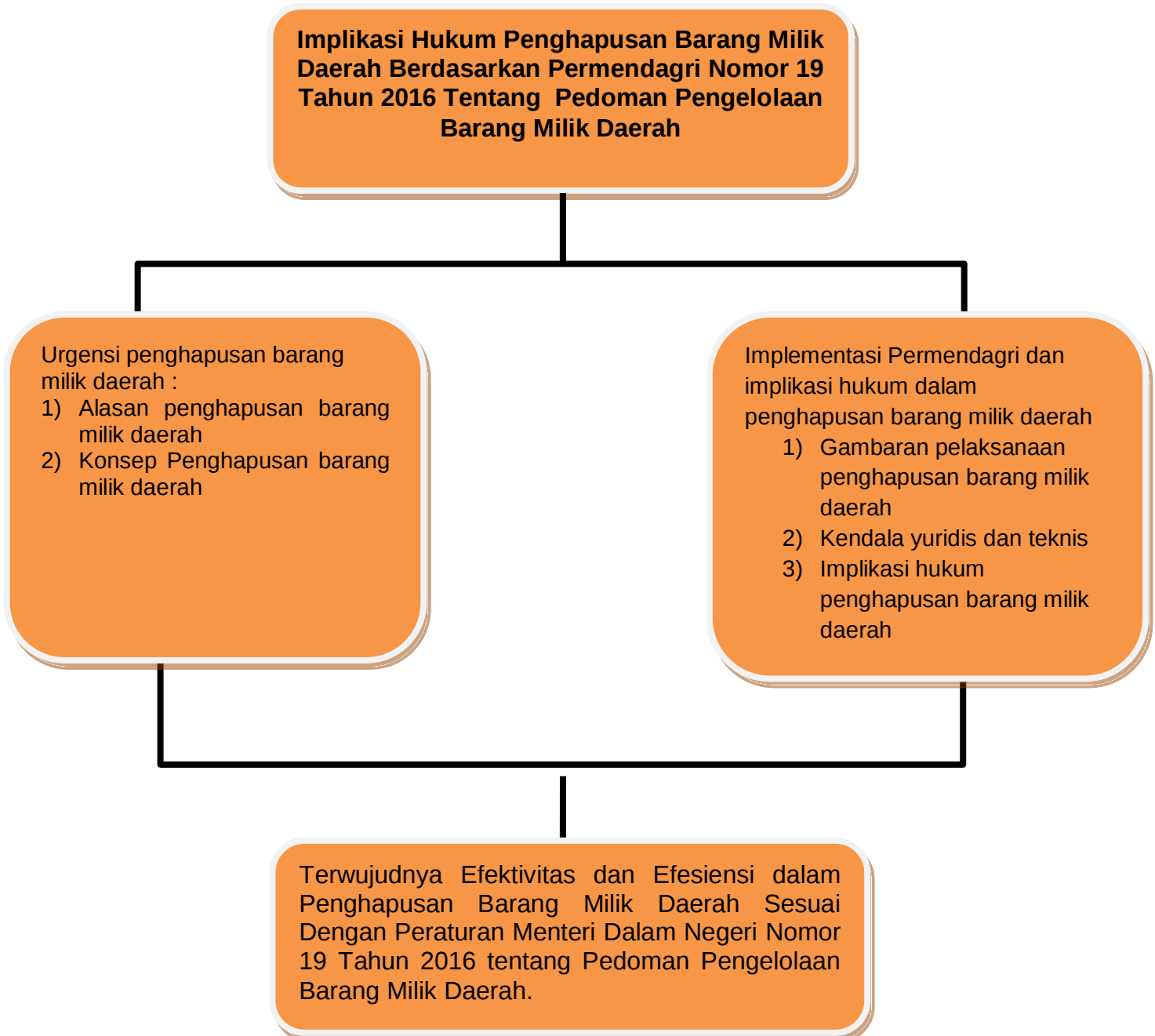
- 1) Penghapusan aset/barang melalui lelang, yaitu menghapus dengan menjual barang-barang melalui kantor lelang negara.
- 2) penghapusan aset/barang melalui pemusnahan, yaitu penghapusan aset/barang dilakukan dengan memperhitungkan faktor-faktor pemusnahan ditinjau dari segi uang.

⁸⁵ Pasal 434 ayat (4) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016.

Panitia penghapusan aset dan barang milik daerah tiap permulaan tahun anggaran melakukan pelaksanaan penghapusan aset/BARANG MILIK DAERAH inventaris ditiap instansi dari pusat sampai daerah. Dengan keputusan unit utama masing-masing yang terdiri dari sekurang-kurangnya tiga orang yang masing-masing mewakili unsur keuangan, perlengkapan dan bidang teknis.

Panitia penghapusan aset dan barang tersebut bertugas untuk meneliti, menilai barang-barang yang ada dan perlu dihapuskan, membuat berita acara, melaksanakan penghapusan sampai melelang atau memusnahkan barang-barang inventaris tersebut. Ada beberapa langkah dalam manajemen aset pemerintah daerah yaitu; inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, penghapusan aset, pemanfaatan aset serta pengawasan dan pengendalian dengan sistem informasi manajemen aset.

H. Kerangka Pikir



I. Defenisi Operasional

1. Barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
2. Muatan bahan dalam hal ini materi muatan yang diatur dalam Peraturan Daerah yang harus disesuaikan dengan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016.
3. Pengelolaan barang milik daerah dalam hal ini adalah pemanfaatan terhadap barang yang dimiliki daerah.
4. Penghapusan barang milik daerah adalah tindakan menghapus barang milik daerah dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan pengelola barang, pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.
5. Klasifikasi penghapusan barang milik daerah berdasarkan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 dalam hal ini adalah merupakan penghapusan yang dilakukan dalam hal barang milik daerah sudah tidak berada dalam penguasaan Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang.
6. Barang pengguna adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan barang milik /daerah.

7. Barang pengelola adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab melakukan koordinasi pengelolaan barang milik daerah.
8. Pemusnahan adalah tindakan memusnahkan fisik dan/atau kegunaan barang milik daerah.
9. Sistem hukum adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya yang terdiri dari substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum.