

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Keuangan Daerah

2.1.1 Landasan Hukum

Awal mula munculnya landasan hukum mengenai keuangan daerah adalah pada UUD 1945 tepatnya Pasal 23 ayat (1) yang berbunyi “*Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*” Kemudian dilanjutkan dengan Pasal 23C yang berbunyi “*Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang*”. Bunyi pasal ini merujuk pada Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tersebut, keuangan daerah disinggung pertama kali pada Pasal 2 huruf e dan f. Pada pasal ini dijelaskan bahwa penerimaan daerah dan pengeluaran daerah juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keuangan negara. Lebih lanjut lagi, keuangan daerah pada peraturan ini diistilahkan dalam bentuk APBD, yaitu rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang telah disetujui oleh DPRD. Hal tersebut dijelaskan secara tersurat dalam Pasal 16 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 yang berbunyi “*APBD merupakan wujud*

pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah”.

Pengelolaan keuangan daerah tidak dijelaskan secara rinci dalam UU Nomor 17 Tahun 2003, namun pada Pasal 29 peraturan ini dijelaskan bahwa ketentuan mengenai pengelolaan keuangan daerah yang dicerminkan dari pelaksanaan APBD ditetapkan melalui undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara. Jelas sekali bahwa aturan yang disinggung tersebut adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Pada aturan ini pengelolaan keuangan daerah dicerminkan pada APBD yang dilaksanakan melalui perbendaharaan negara/daerah sebagai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara/daerah, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan.

Selain peraturan-peraturan yang disebutkan tadi, karena keuangan daerah merupakan lingkup dari pemerintahan daerah maka keuangan daerah juga tidak luput dari peraturan yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri. Hal itu dibuktikan dengan adanya satu aturan khusus yang mengatur mengenai keuangan daerah yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pada aturan tersebut keuangan daerah dijelaskan secara rinci mulai dari ketentuan umum, bagian atau objek keuangan daerah, pelaku atau subjek keuangan daerah, tugas dan wewenang subjek, serta tata cara dalam pengelolaan keuangan daerah. Segala ketentuan fundamental mengenai keuangan daerah dijelaskan dalam peraturan ini.

Kemudian, oleh karena objek yang diambil merupakan bagian dari keuangan daerah Kabupaten Kebumen maka peraturan daerah juga digunakan sebagai landasan hukum mengenai keuangan daerah. Peraturan daerah yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Keuangan Daerah. Secara garis besar aturan ini sama dengan aturan di atasnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Keuangan Daerah.

Apabila dijabarkan secara historis, landasan hukum mengenai keuangan daerah yang telah disebutkan tadi meliputi aturan berikut:

- 1) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
- 3) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara;
- 4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

2.1.2 Ruang Lingkup

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa pengelolaan keuangan daerah memiliki beberapa landasan hukum. Akan tetapi secara spesifik keuangan daerah

diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2019. Dalam Pasal 2 aturan ini terdapat lingkup pengelolaan keuangan daerah, yang meliputi:

- 1) hak Daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- 2) kewajiban Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3) Penerimaan Daerah;
- 4) Pengeluaran Daerah;
- 5) kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan; dan/atau
- 6) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.

Jika ditinjau dari ruang lingkup keuangan daerah tersebut, objek karya tulis ini yang merupakan bangunan eks RSUD Kebumen masuk ke dalam poin kelima, yaitu pada lingkup kekayaan daerah yang dikelola sendiri berupa barang. Pengertian dari barang itu sendiri tidak dijelaskan dalam aturan ini. Namun, pada Pasal 499 Kitab Undang-undang Hukum Perdata dijelaskan bahwa yang dimaksud barang adalah tiap benda dan tiap hak yang dapat menjadi obyek dari hak milik.

Jika melihat dari definisi tersebut sudah jelas bahwa eks RSUD Kebumen merupakan barang, yang mana hak miliknya dipegang oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen. Selain itu, bangunan eks RSUD Kebumen juga merupakan objek dari pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Kebumen. Jadi, berdasarkan penjelasan

ini bangunan eks RSUD Kebumen masuk dalam lingkup keuangan daerah yaitu pada bagian kekayaan daerah yang dikelola sendiri berupa barang.

2.1.3 Definisi

Keuangan daerah memiliki banyak pengertian tergantung dari bagaimana sudut pandangnya. Jika ditinjau dari Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, keuangan daerah didefinisikan sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam Pasal 16 ayat (1) disebutkan bahwa APBD merupakan wujud dari pengelolaan keuangan daerah. APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Nomor 17 Tahun 2003).

Tidak seperti pada Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 yang tidak menyebutkan secara spesifik definisi dari keuangan daerah, pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2019 dijelaskan secara gamblang definisi dari keuangan daerah itu sendiri. Dalam aturan ini, keuangan daerah diartikan sebagai semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut.

Selain itu, di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2019 juga dijelaskan definisi dari pengelolaan keuangan daerah itu sendiri, yaitu keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah. Bratakusumah dan Solihin dalam Nasution (2018) juga menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan

pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, dalam kerangka APBD yang dikelola secara efektif dan efisien untuk meningkatkan kinerja suatu pemerintah daerah.

Hal yang sama juga disebutkan oleh Karianga (2017) bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan daerah sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Rangkaian pengelolaan keuangan daerah ini dijelaskan secara rinci dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah pada Bab IX mengenai Pengelolaan Keuangan Dalam Rangka Desentralisasi dari Pasal 69 sampai dengan Pasal 85.

Selanjutnya jika ditinjau dari urgensinya, keuangan daerah memiliki beberapa definisi yang menjelaskan mengenai pentingnya pengelolaan keuangan daerah. Keuangan daerah merupakan urat nadi pembangunan yang harus dikelola dengan baik, tertib, dan bertanggung jawab (Karianga, 2013). Khusaini (2018) menyebutkan bahwa keuangan daerah menjadi salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengelola rumah tangga daerah.

Artinya keuangan daerah sangat penting untuk dikelola dengan baik, karena menyangkut bagaimana suatu daerah menjalankan perannya sebagai pelaku produsen yang menghasilkan barang dan jasa bagi kepentingan publik, konsumen yang menggunakan APBD sebagai acuan belanja, dan pengatur yang memberikan kebijakan terkait APBD. Selain itu, menurut Mardiasmo dalam Karianga (2017)

acuan dalam suatu sistem pengelolaan daerah, meliputi pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.

Keuangan daerah merupakan cerminan dari baik buruknya daerah tersebut. Pengelolaan keuangan daerah yang baik dapat meningkatkan kinerja keuangan suatu pemerintah daerah demikian sebaliknya pengelolaan keuangan daerah yang buruk akan membuat kinerja keuangan suatu pemerintah daerah akan menurun (Nasution, 2018). Jika pengelolaan keuangan daerah buruk dapat memberikan dampak secara langsung bagi pembangunan daerah yakni terganggunya proses pembangunan untuk kepentingan rakyat (Karianga, 2013).

2.2 Barang Milik Daerah

2.2.1 Landasan Hukum

Sama halnya dengan keuangan daerah, barang milik daerah pun memiliki aturan yang melandasinya. Aturan hukum yang paling dasar terkait pengelolaan barang milik daerah adalah UUD 1945. Dalam landasan hukum tersebut tidak disebutkan secara langsung mengenai pengelolaan barang milik daerah, tetapi jika ditelusuri secara teliti maka barang milik daerah ini merupakan lingkup dari keuangan daerah. Hal ini juga telah disinggung sebelumnya pada uraian keuangan daerah.

Selain itu, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara juga mengandung ketentuan mengenai pengelolaan BMD. Hal itu tercantum pada Bab VII Pasal 42 sampai Pasal 49. Walaupun, dalam ketentuan ini tidak disebutkan secara rinci mengenai ketentuan dan tatacara pengelolaan BMD. Aturan terkait pedoman teknis pengelolaan BMD diatur tersendiri dalam peraturan pemerintah sebagaimana telah disebutkan pada Pasal 49 ayat (6), “Ketentuan

mengenai pedoman teknis dan administrasi pengelolaan barang milik negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah”.

Peraturan pemerintah yang disinggung tadi tentu saja Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Peraturan ini mengatur mengenai ketentuan teknis secara umum pengelolaan BMN/D. Memang dalam peraturan ini disebutkan pelaku pengelolaan BMN/D beserta tugas dan kewenangannya. Namun, hal itu hanya sebatas pada tanggung jawab sebagai pelaku pengelolaan BMN/D. Selain itu siklus pengelolaan BMN/D juga masih dijelaskan secara umumnya saja. Peraturan ini belum menyebutkan secara nyata bagaimana proses dari pengelolaan BMN/D berlangsung.

Pengelolaan BMD masuk ke dalam lingkup tugas pemerintah daerah. Oleh karena itu, terdapat pedoman khusus yang mengatur pengelolaan BMD seperti peraturan Menteri Dalam Negeri dan peraturan daerah. Hal itu dibuktikan dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Permendagri ini mengatur secara rinci pedoman teknis pengelolaan BMD.

Kemudian, karena objek dari karya tulis ini merupakan BMD yang berada di Kabupaten Kebumen, maka pengelolaan BMD juga mengikuti peraturan daerah di Kabupaten Kebumen. Perda yang mengatur mengenai pengelolaan BMD di Kabupaten Kebumen diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Jika dilihat isinya, secara garis besar perda ini mirip dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014.

Bahkan jika dilihat ketentuan-ketentuan yang terkandung di dalamnya, perda ini masih kurang rinci dalam menjelaskan pedoman teknis pengelolaan BMD daripada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.

Selanjutnya jika dijabarkan secara terstruktur dan historis, landasan hukum yang mengatur mengenai BMD khususnya pengelolaan BMD adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- 5) Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

2.2.2 Ruang Lingkup

Ruang lingkup pengelolaan BMD merupakan siklus dari pengelolaan BMD itu sendiri. Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah disebutkan bahwa pengelolaan BMN/D meliputi siklus berikut.

2.2.2.1 Perencanaan kebutuhan dan penganggaran

Perencanaan Kebutuhan adalah kegiatan merumuskan rincian kebutuhan Barang Milik Negara/Daerah untuk menghubungkan pengadaan barang yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan sebagai dasar dalam melakukan tindakan yang akan datang. Kemudian penganggaran adalah penyediaan barang milik negara/daerah yang berdampak pada pembebanan APBN/D dengan mempertimbangkan prinsip efisiensi, efektifitas, dan ketersediaan alokasi anggaran sesuai ketentuan yang berlaku.

2.2.2.2 Pengadaan

Pengadaan adalah kegiatan untuk melakukan pemenuhan kebutuhan barang dan jasa dengan memperhatikan prinsip efisien, efektif, transparan dan terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel.

2.2.2.3 Penggunaan

Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pengguna Barang dalam mengelola dan menatausahakan Barang Milik Negara/Daerah yang sesuai dengan tugas dan fungsi instansi yang bersangkutan.

2.2.2.4 Pemanfaatan

Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/ Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.

2.2.2.5 Pengamanan dan pemeliharaan

Pengamanan barang milik negara/daerah adalah kegiatan atau tindakan yang dilakukan untuk terciptanya tertib administrasi, tertib fisik dan tertib hukum dalam

pengelolaan barang milik negara/daerah. Kemudian pemeliharaan adalah kegiatan atau tindakan yang dilakukan agar semua barang milik negara selalu dalam keadaan baik dan siap untuk digunakan secara berdaya guna dan berhasil guna.

2.2.2.6 Penilaian

Penilaian adalah proses kegiatan untuk memberikan suatu opini nilai atas suatu objek penilaian berupa Barang Milik Negara/Daerah pada saat tertentu.

2.2.2.7 Pemindahtanganan

Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah. Hal ini merupakan tindak lanjut dari penghapusan BMN/D dengan cara penjualan, tukar menukar, hibah, atau sebagai penyertaan modal pemerintah.

2.2.2.8 Pemusnahan

Pemusnahan adalah tindakan memusnahkan fisik dan/atau kegunaan Barang Milik Negara/Daerah. Ada berbagai macam cara dalam memusnahkan BMN/D yaitu dengan cara dibakar, dihancurkan, ditimbun, ditenggelamkan atau cara lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

2.2.2.9 Penghapusan

Penghapusan adalah tindakan menghapus Barang Milik Negara/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.

2.2.2.10 Penatausahaan

Penatausahaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan Barang Milik Negara/Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

2.2.2.11 Pembinaan, pengawasan dan pengendalian

Pembinaan merupakan suatu tindakan untuk mengusahakan agar semua anggota kelompok secara efektif dan efisien berusaha untuk mencapai sasaran/tujuan sesuai perencanaan manajerial. Kemudian pengawasan dan pengendalian mengandung pengertian prosedur menetapkan ukuran keberhasilan dan mengambil tindakan guna menunjang tercapainya hasil yang diinginkan sesuai dengan tujuan yang sudah ditentukan sesuai dengan aturan yang berlaku dalam rangka terwujudnya manajemen aset yang baik.

2.2.3 Definisi

Secara umum pengertian BMD hampir sama dengan pengertian BMN. Perbedaannya hanyalah pada sumber dari pendanaannya yaitu jika BMN diperoleh atas pembebanan dari APBN, maka BMD diperoleh atas pembebanan dari APBD. Sumber perolehan BMD itu yang biasanya menyebabkan diversifikasi BMD di setiap daerah. Hal tersebut terjadi sebagai akibat dari perbedaan postur APBD yang dimiliki oleh daerah masing-masing. Meskipun demikian, relevansi BMD pada tiap daerah tetap sama yaitu untuk menunjang tugas dan fungsi pemerintahan daerah.

Kemudian terkait dengan definisi sebenarnya, menurut Undang-undang Nomor 27 Tahun 2014 BMD didefinisikan sebagai semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 juga

mendefinisikan BMD dengan arti yang sama persis. Tumarar et al (2015) mendefinisikan BMD dari sisi fungsinya yaitu BMD didefinisikan sebagai bagian dari aset Pemerintah Daerah yang digunakan atau dimanfaatkan untuk menunjang berjalannya tugas dan fungsi dari masing-masing instansi pemerintah.

Selain itu dalam beberapa kajian, BMD biasanya diistilahkan sebagai aset daerah. Aset daerah merupakan salah satu jenis sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerahnya apabila pengelolaannya dilakukan secara tepat (Anartany & Suseno, 2018). Selanjutnya Rahyunir Rauf dalam Maulidiah (2017) menjelaskan bahwa aset daerah adalah suatu barang yang dimiliki oleh pemerintahan daerah yang diperoleh dari pembelian oleh pemerintah daerah, hibah dari pemerintah pusat, maupun bantuan dari pihak lain, yang bersifat tidak mengikat dan memaksa.

Maulidiah (2017) memberikan kesimpulan mengenai aset daerah sebagai inventaris yang dimiliki oleh pemerintah daerah, semua barang hasil kegiatan (proyek) APBD/APBN/LOAN yang telah diserahkan kepada pemerintah daerah melalui unsur dinas/instansi terkait, semua barang yang secara hukum dikuasai oleh pemerintah daerah seperti cagar alam, cagar budaya, objek wisata, bahan tambang/galian dan lain sebagainya yang dapat menjadi sumber pendapatan asli daerah (PAD) yang berkelanjutan dan memerlukan adanya pengaturan dalam bentuk pemerintahan daerah dalam proses pemanfaatannya.

Dari semua definisi di atas dapat diambil suatu kesimpulan bahwasanya BMD adalah seluruh barang yang diperoleh atas pembebanan APBD serta perolehan lainnya yang sah dan dikelola oleh pemerintah daerah untuk menunjang tugas dan

fungsi pemerintahan daerah sekaligus dapat digunakan sebagai sumber pendapatan bagi daerah jika dimanfaatkan secara tepat.

2.2.4 Pelaku Pengelolaan

Pelaku pengelola BMD merupakan pejabat pengelola baik secara langsung maupun tidak langsung yang bersentuhan dengan siklus pengelolaan BMD. Pelaku pengelolaan BMD dan pelaku pengelolaan BMN memiliki beberapa perbedaan pada struktur kepengurusannya. Aturan terkait pejabat pengelola BMD diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sementara pejabat pengelola BMN diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 menyebutkan bahwa pejabat pengelola merupakan pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab melakukan koordinasi pengelolaan barang milik daerah. Pada Bab III Permendagri tersebut disebutkan bahwa pejabat pengelolaan BMD terdiri atas beberapa pelaku berikut ini.

2.2.4.1 Pemegang Kekuasaan Pengelolaan BMD

Pemegang kuasa pengelolaan BMD dipegang oleh Gubernur/Bupati/Walikota sebagai pemimpin di lingkup pemerintahan daerah. Secara rinci kuasa pengelola barang di tingkat provinsi dipegang oleh Gubernur, tingkat kabupaten dipegang oleh Bupati, dan tingkat kota dipegang oleh Walikota.

Adapun beberapa lingkup wewenang dan tanggung jawab dari pemegang kuasa pengelolaan BMD adalah:

- 1) penetapan kebijakan terkait pengelolaan BMD;
- 2) penetapan penggunaan, pemanfaatan, atau pemindahtanganan BMD;

- 3) penetapan kebijakan pengamanan dan pemeliharaan BMD;
- 4) penetapan pejabat yang mengurus dan menyimpan BMD;
- 5) pengajuan usul pemindahtanganan BMD yang memerlukan persetujuan DPRD;
- 6) menyetujui usul pemindahtanganan, pemusnahan, dan penghapusan BMD sesuai batas kewenangan;
- 7) menyetujui usul pemanfaatan BMD selain tanah dan/atau bangunan;
- 8) menyetujui usul pemanfaatan BMD dalam bentuk kerjasama penyediaan infrastruktur.

2.2.4.2 Pengelola Barang

Pengelola barang ialah pelaku yang memiliki tugas serta fungsi sebagai pejabat yang menentukan petunjuk terkait teknis pengelolaan BMD serta terkait kebijakannya. Sejalan dengan itu Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menjelaskan bahwa pengelola barang merupakan pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 pengelola barang dijelaskan sebagai pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab melakukan koordinasi pengelolaan BMD.

Gubernur/Bupati/Walikota selaku Kuasa Pengelola Barang melimpahkan kewenangannya kepada Sekretaris Daerah sebagai Pengelola Barang. Hal ini juga disebutkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 bahwa

Sekretaris Daerah adalah pengelola BMD yang memiliki tugas serta tanggung jawab:

- 1) meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan BMD;
- 2) meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan pemeliharaan/perawatan BMD;
- 3) mengajukan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan BMD yang memerlukan persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota;
- 4) mengatur pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, pemusnahan, dan penghapusan BMD;
- 5) mengatur pelaksanaan pemindahtanganan BMD yang telah disetujui oleh Gubernur/Bupati/Walikota atau DPRD;
- 6) melakukan koordinasi dalam pelaksanaan inventarisasi BMD;
- 7) melakukan pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan BMD.

Kemudian dalam hal pengelolaan BMD, Sekretaris Daerah menyerahkan kewenangannya kepada Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD) selaku Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau sekarang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang memiliki fungsi untuk melaksanakan tugas yang dilimpahkan oleh Bupati untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

2.2.4.3 Pejabat Penatausahaan Barang

Gubernur/Bupati/Walikota menetapkan keputusan mengenai pejabat penatausahaan barang. Pejabat penatausahaan barang merupakan kepala SKPD yang mempunyai fungsi pengelolaan BMD selaku pejabat pengelola keuangan

daerah. Artinya pejabat penatausahaan barang dipegang oleh Kepala BPKPD yang nantinya juga dilimpahkan kepada divisi yang ada dalam SKPD/OPD tersebut.

Kemudian pejabat penatausahaan barang memiliki wewenang dan tanggung jawab sebagai berikut:

- 1) membantu meneliti dan memberikan pertimbangan persetujuan dalam penyusunan rencana kebutuhan BMD kepada Pengelola Barang;
- 2) membantu meneliti dan memberikan pertimbangan persetujuan dalam penyusunan rencana kebutuhan pemeliharaan/perawatan BMD kepada Pengelola Barang;
- 3) memberikan pertimbangan kepada Pengelola Barang atas pengajuan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan BMD yang memerlukan persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota;
- 4) memberikan pertimbangan kepada pengelola barang untuk mengatur pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, pemusnahan, dan penghapusan BMD;
- 5) memberikan pertimbangan kepada pengelola barang atas pelaksanaan pemindahtanganan BMD yang telah disetujui oleh Gubernur/Bupati/Walikota atau DPRD;
- 6) membantu Pengelola Barang dalam melaksanakan koordinasi inventarisasi BMD;
- 7) melakukan pencatatan BMD berupa tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan dari Pengguna Barang yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD dan sedang tidak dimanfaatkan

pihak lain kepada Gubernur/Bupati/Walikota melalui Pengelola Barang, serta BMD yang berada pada Pengelola Barang;

- 8) mengamankan dan memelihara BMD;
- 9) membantu Pengelola Barang dalam pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan BMD;
- 10) menyusun laporan BMD.

2.2.4.4 Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang

Pengguna barang/kuasa pengguna barang merupakan pelaku yang menggunakan BMD untuk menunjang tugas dan fungsi pemerintahan maupun privat. Secara harfiah Pengguna Barang dan Kuasa Pengguna Barang memiliki konteks yang sama yaitu sebagai pengguna/pemakai BMD. Namun, jika ditelisik lebih dalam Pengguna Barang dan kuasa Pengguna Barang memiliki perbedaan yang cukup menonjol. Jika pengguna barang merupakan pelaku yang menggunakan dalam arti instansi yang bersangkutan maka kuasa pengguna barang merupakan pelaku yang benar-benar menggunakan BMD secara langsung.

Pengguna barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan BMD. Sedangkan kuasa pengguna barang adalah kepala unit kerja atau pejabat yang ditunjuk oleh Pengguna Barang untuk menggunakan BMD yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya. Dalam hal wewenang dan tanggung jawab, pengguna barang dapat melimpahkan sebagian kepada kuasa pengguna barang dengan ketetapan oleh Gubernur/Bupati/Walikota. Ketetapan yang dilakukan tersebut mempertimbangkan jumlah barang yang dikelola, beban kerja lokasi, kompetensi, dan/atau rentang kendali dan pertimbangan objektif lainnya.

Wewenang dan tanggung jawab pengguna barang yang telah disinggung tadi yaitu:

- 1) mengajukan rencana kebutuhan dan penganggaran barang milik daerah bagi SKPD yang dipimpinnya;
- 2) mengajukan permohonan penetapan status penggunaan barang yang diperoleh dari beban APBD dan perolehan lainnya yang sah;
- 3) melakukan pencatatan dan inventarisasi barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
- 4) menggunakan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD yang dipimpinnya;
- 5) mengamankan dan memelihara barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
- 6) mengajukan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak memerlukan persetujuan DPRD dan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan;
- 7) menyerahkan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD yang dipimpinnya dan sedang tidak dimanfaatkan pihak lain, kepada Gubernur/Bupati/Walikota melalui Pengelola Barang;
- 8) mengajukan usul pemusnahan dan penghapusan barang milik daerah;
- 9) melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian atas penggunaan barang milik daerah yang ada dalam penguasaannya;

- 10) menyusun dan menyampaikan laporan barang pengguna semesteran dan laporan barang pengguna tahunan yang berada dalam penguasaannya kepada Pengelola Barang.

2.2.4.5 Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang

Dalam siklus pengelolaan BMD, pengguna barang selaku subjek yang menggunakan BMD dibantu oleh pejabat penatausahaan pengguna barang. Penetapan pejabat penatausahaan pengguna barang dilakukan oleh Gubernur/Bupati/Walikota atas usul Pengguna Barang. Pejabat penatausahaan pengguna barang merupakan pejabat yang membidangi fungsi pengelolaan barang milik daerah pada Pengguna Barang.

Secara tugas dan tanggung jawab, pejabat penatausahaan pengguna barang melaksanakan fungsi tata usaha barang milik daerah pada Pengguna Barang. Oleh karena itu, pejabat penatausahaan pengguna barang sangat diperlukan untuk membantu pengguna barang dalam melaksanakan kegiatan penatausahaan BMD seperti pembukuan, inventarisasi, serta pelaporan BMD yang terdapat pada pengguna barang.

Adapun wewenang beserta tanggung jawab pejabat penatausahaan pengguna barang ialah sebagai berikut:

- 1) menyiapkan rencana kebutuhan dan penganggaran BMD pada Pengguna Barang;
- 2) meneliti usulan permohonan penetapan status penggunaan barang yang diperoleh dari beban APBD dan perolehan lainnya yang sah;

- 3) meneliti pencatatan dan inventarisasi barang milik daerah yang dilaksanakan oleh Pengurus Barang dan/atau Pengurus Barang Pembantu;
- 4) menyusun pengajuan usulan pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak memerlukan persetujuan DPRD dan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan;
- 5) mengusulkan rencana penyerahan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang dan sedang tidak dimanfaatkan oleh pihak lain;
- 6) menyiapkan usulan pemusnahan dan penghapusan barang milik daerah;
- 7) meneliti laporan barang semesteran dan tahunan yang dilaksanakan oleh Pengurus Barang dan/atau Pengurus Barang Pembantu;
- 8) memberikan persetujuan atas Surat Permintaan Barang (SPB) dengan menerbitkan Surat Perintah Penyaluran Barang (SPPB) untuk mengeluarkan barang milik daerah dari gudang penyimpanan;
- 9) meneliti dan memverifikasi Kartu Inventaris Ruangan (KIR) setiap semester dan setiap tahun;
- 10) melakukan verifikasi sebagai dasar memberikan persetujuan atas perubahan kondisi fisik barang milik daerah;
- 11) meneliti laporan mutasi barang setiap bulan yang disampaikan oleh Pengurus Barang Pengguna dan/atau Pengurus Barang Pembantu.

2.2.4.6 Pengurus Barang Pengelola

Pengurus Barang Pengelola adalah pengurus barang yang menyiapkan administrasi maupun teknis penatausahaan barang milik daerah pada Pengelola Barang. pejabat yang diserahi tugas menerima, menyimpan, mengeluarkan, dan menatausahakan barang milik daerah pada Pejabat Penatausahaan Barang Pengurus Barang Pengelola diusulkan oleh Pejabat Penatausahaan Barang yang kemudian ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota. Pejabat ini membidangi membidangi fungsi pengelolaan barang milik daerah pada Pejabat Penatausahaan Barang.

Secara administratif serta fungsional, pengurus barang pengelola memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Pengelola Barang melalui Pejabat Penatausahaan Barang. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, pengurus barang pengelola dapat dibantu Pembantu Pengurus Barang Pengelola yang ditetapkan oleh Pejabat Penatausahaan Barang. Pembantu pengurus barang pengelola adalah pengurus barang yang membantu dalam penyiapan administrasi maupun teknis penatausahaan barang milik daerah pada Pengelola Barang.

Dalam melaksanakan tugasnya, pengurus barang pengelola dilarang melakukan kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut yang anggarannya dibebankan pada APBD. Kemudian wewenang dan tanggung jawab pengurus barang pengelola adalah sebagai berikut:

- 1) membantu meneliti dan menyiapkan bahan pertimbangan persetujuan dalam penyusunan rencana kebutuhan BMD kepada Pejabat Penatausahaan Barang;

- 2) membantu meneliti dan menyiapkan bahan pertimbangan persetujuan dalam penyusunan rencana kebutuhan pemeliharaan/perawatan BMD kepada Pejabat Penatausahaan Barang;
- 3) menyiapkan dokumen pengajuan usulan pemanfaatan dan pemindahtanganan BMD yang memerlukan persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota;
- 4) meneliti dokumen usulan penggunaan, pemanfaatan, pemusnahan, dan penghapusan dari Pengguna Barang, sebagai bahan pertimbangan oleh Pejabat Penatausahaan Barang dalam pengaturan pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, pemusnahan, dan penghapusan barang milik daerah;
- 5) menyiapkan bahan pencatatan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan dari Pengguna Barang yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD dan sedang tidak dimanfaatkan pihak lain kepada Gubernur/Bupati/Walikota melalui Pengelola Barang;
- 6) menyimpan dokumen asli kepemilikan BMD;
- 7) menyimpan salinan dokumen Laporan Barang Pengguna/Kuasa Pengguna Barang;
- 8) melakukan rekonsiliasi dalam rangka penyusunan laporan BMD;
- 9) merekapitulasi dan menghimpun Laporan Barang Pengguna semesteran dan tahunan serta Laporan Barang Pengelola sebagai bahan penyusunan Laporan BMD.

2.2.4.7 Pengurus Barang Pengguna

Pengurus barang pengguna merupakan Jabatan Fungsional Umum yang disertai tugas menerima, menyimpan, mengeluarkan, menatausahakan barang milik daerah pada Pengguna Barang. Secara administratif, pengurus barang pengguna bertanggung jawab kepada Pengguna Barang dan secara fungsional bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Pengelola Barang melalui Pejabat Penatausahaan Barang. Pejabat ini ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota atas usulan oleh pengguna barang.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi administratif, pejabat pengurus barang pengguna dapat dibantu oleh pembantu pengurus barang pengguna yang telah ditetapkan oleh pengguna barang. Saat melaksanakan tugas dan fungsinya, pejabat pengurus barang pengguna dilarang untuk melakukan aktivitas perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut yang anggarannya dibebankan pada APBD.

Selain ada larangan, pejabat pengurus barang pengguna juga memiliki wewenang dan tanggung jawab, yaitu:

- 1) membantu menyiapkan dokumen rencana kebutuhan dan penganggaran BMD;
- 2) menyiapkan usulan permohonan penetapan status penggunaan BMD yang diperoleh dari beban APBD dan perolehan lainnya yang sah;
- 3) melaksanakan pencatatan dan inventarisasi BMD;
- 4) membantu mengamankan BMD yang berada pada Pengguna Barang;

- 5) menyiapkan dokumen pengajuan usulan pemanfaatan dan pemindahtanganan BMD berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak memerlukan persetujuan DPRD dan BMD selain tanah dan/atau bangunan;
- 6) menyiapkan dokumen penyerahan BMD berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang dan sedang tidak dimanfaatkan pihak lain;
- 7) menyiapkan dokumen pengajuan usulan pemusnahan dan penghapusan BMD;
- 8) menyusun laporan barang semesteran dan tahunan;
- 9) menyiapkan Surat Permintaan Barang (SPB) berdasarkan nota permintaan barang;
- 10) mengajukan Surat Permintaan Barang (SPB) kepada Pejabat Penatausahaan Barang Pengguna;
- 11) menyerahkan barang berdasarkan Surat Perintah Penyaluran Barang (SPPB) yang dituangkan dalam berita acara penyerahan barang;
- 12) membuat Kartu Inventaris Ruangan (KIR) semesteran dan tahunan;
- 13) memberi label BMD;
- 14) mengajukan permohonan persetujuan kepada Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang atas perubahan kondisi fisik BMD berdasarkan pengecekan fisik barang;
- 15) melakukan stock opname barang persediaan;

- 16) menyimpan dokumen, antara lain: fotokopi/salinan dokumen kepemilikan barang milik daerah dan menyimpan asli/fotokopi/salinan dokumen penatausahaan;
- 17) melakukan rekonsiliasi dalam rangka penyusunan laporan barang Pengguna Barang dan laporan BMD;
- 18) membuat laporan mutasi barang setiap bulan yang disampaikan kepada Pengelola Barang melalui Pengguna Barang setelah diteliti oleh Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang.

2.2.4.8 Pengurus Barang Pembantu

Pengurus barang pembantu merupakan pejabat yang diserahi tugas menerima, menyimpan, mengeluarkan, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan BMD. Pengurus barang pembantu dibentuk berdasarkan pertimbangan jumlah barang yang dikelola, beban kerja, lokasi, kompetensi dan/atau rentang kendali dan pertimbangan objektif lainnya.

Pejabat pengurus barang pembantu dilarang melakukan kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut yang anggarannya dibebankan pada APBD. Kemudian terkait wewenang dan tanggung jawab pejabat pengurus barang pembantu adalah sebagai berikut:

- 1) menyiapkan dokumen rencana kebutuhan dan penganggaran BMD;
- 2) menyiapkan usulan permohonan penetapan status penggunaan BMD yang diperoleh dari beban APBD dan perolehan lainnya yang sah;
- 3) melaksanakan pencatatan dan inventarisasi BMD;

- 4) membantu mengamankan BMD yang berada pada Kuasa Pengguna Barang;
- 5) menyiapkan dokumen pengajuan usulan pemanfaatan dan pemindahtanganan BMD berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak memerlukan persetujuan DPRD dan BMD selain tanah dan/atau bangunan;
- 6) menyiapkan dokumen penyerahan BMD berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Kuasa Pengguna Barang dan sedang tidak dimanfaatkan pihak lain;
- 7) menyiapkan dokumen pengajuan usulan pemusnahan dan penghapusan BMD;
- 8) menyusun laporan barang semesteran dan tahunan;
- 9) menyiapkan Surat Permintaan Barang (SPB) berdasarkan nota permintaan barang;
- 10) mengajukan Surat Permintaan Barang (SPB) kepada Kuasa Pengguna Barang;
- 11) menyerahkan barang berdasarkan Surat Perintah Penyaluran Barang (SPPB) yang dituangkan dalam berita acara penyerahan barang;
- 12) membuat Kartu Inventaris Ruangan (KIR) semesteran dan tahunan;
- 13) memberi label BMD;
- 14) mengajukan permohonan persetujuan kepada Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang melalui Kuasa Pengguna Barang atas perubahan kondisi fisik BMD pengecekan fisik barang;
- 15) melakukan *stock opname* barang persediaan;

- 16) menyimpan dokumen, antara lain: fotokopi/salinan dokumen kepemilikan BMD dan menyimpan asli/fotokopi/salinan dokumen penatausahaan;
- 17) melakukan rekonsiliasi dalam rangka penyusunan laporan barang Kuasa Pengguna Barang dan laporan BMD;
- 18) membuat laporan mutasi barang setiap bulan yang disampaikan pada Pengguna Barang melalui Kuasa Pengguna Barang setelah diteliti oleh Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang dan Pengurus Barang Pengguna.

2.3 Ketentuan Umum Pemanfaatan Barang Milik Daerah

2.3.1 Landasan Hukum

Ketentuan umum mengenai pemanfaatan BMD tidak banyak diatur seperti halnya pada BMN. Landasan hukum yang mendasari adanya pemanfaatan BMD yang pertama tentu saja adalah UUD 1945. Sebagaimana pada pembahasan sebelumnya mengenai BMD, yang mana bahwasanya BMD masuk ke dalam lingkup keuangan daerah dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari pengelolaan keuangan daerah. Begitupun dengan pemanfaatan BMD yang merupakan bagian dari lingkup pengelolaan BMD dan tidak terpisahkan dari lingkup keuangan daerah. Jika diurutkan secara sistematis, lingkup pola pengelolaannya adalah keuangan daerah, BMD, kemudian pemanfaatan BMD.

Aturan yang secara rinci dan gamblang mengatur mengenai pemanfaatan BMD dan ketentuannya adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016. Walaupun di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah terdapat Pasal yang menjelaskan

mengenai ketentuan pemanfaatan BMN/D. Namun, secara umum pemerintah daerah lebih banyak menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.

Meskipun begitu, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tetap menjadi landasan dan Permendagri tadi juga tidak bertentangan dengan aturan tersebut.

Selain mengacu pada kedua aturan tadi, pemerintah daerah juga memiliki peraturan daerah yang mengatur ketentuan mengenai pemanfaatan BMD. Oleh karena objek BMD dari karya tulis ini berada pada penguasaan pengelolaan Pemerintah Kabupaten Kebumen maka aturan mengenai pemanfaatan BMD juga mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 4 Tahun 2017.

Landasan utama yang menjadi acuan dalam pemanfaatan BMD pada objek karya tulis ini tetap pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016. Hal itu dikarenakan objek penulisan dalam pengelolaannya terus mengacu pada Permendagri tadi. Namun jika digambarkan secara sistematis, secara umum landasan hukum pemanfaatan BMD adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;

- 4) Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

2.3.2 Definisi

Secara harfiah pemanfaatan berarti menggunakan suatu barang yang sedang tidak digunakan untuk kegiatan tertentu. Sama halnya dengan definisi tersebut, pemanfaatan BMD juga memiliki arti yang hampir mirip yaitu pemanfaatan BMD merupakan kegiatan yang dilakukan untuk mengoptimalkan BMD yang sedang tidak digunakan untuk menunjang tugas dan fungsi pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyebutkan bahwa pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.

Kemudian Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 pun juga menyebutkan hal yang sama, bahwa pemanfaatan merupakan pendayagunaan barang milik daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD dan/atau optimalisasi barang milik daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.

Selain definisi secara umum, pemanfaatan BMD juga dapat didefinisikan dengan akibat dari pemanfaatan BMD itu sendiri. Sofyan et al. (2021) menyebutkan bahwa pemanfaatan aset memberikan peluang bagi daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya serta meningkatkan fasilitas publik. Harapan dari

mekanisme pemanfaatan aset itu sendiri adalah bisa menjadi peluang bagi daerah untuk mengoptimisasi aset yang dimiliki sehingga daerah mampu meningkatkan pendapatan asli daerahnya (Runiawati, 2017).

Ketentuan mengenai pemanfaatan dilaksanakan berdasar peraturan yang ada dan dilakukan oleh pengelola barang dengan persetujuan dari Gubernur/Bupati/Walikota jika BMD berada pada penguasaan pengelola barang. Kemudian jika penguasaan BMD berada pada pengguna barang, maka pemanfaatan dilakukan oleh pengguna barang dengan persetujuan dari pengelola barang. Pemanfaatan barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan daerah dan kepentingan umum sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah (Sofyan et al., 2021).

Objek dari pemanfaatan BMD tidak selalu hanya untuk aset berupa tanah kosong saja. Akan tetapi pelaksanaan pemanfaatan BMD dapat juga dilakukan untuk bangunan serta selain tanah/bangunan. Selain itu, pemanfaatan juga dapat dilakukan dengan skala keseluruhan dan sebagian untuk BMD yang berupa tanah/bangunan. Ketentuan mengenai syarat BMD yang dijadikan objek pemanfaatan adalah bahwa BMD tersebut bukan merupakan objek retribusi daerah. Kemudian BMD yang telah menjadi objek pemanfaatan dilarang untuk dijaminkan atau digadaikan oleh mitra pemanfaatannya.

Pemanfaatan BMD, khususnya untuk aset tetap daerah dilaksanakan berdasarkan pertimbangan atau peninjauan teknis dengan memperhatikan kepentingan daerah dan kepentingan khalayak umum. Implementasi pemanfaatan

BMD dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintah (Purba & Aziza, 2019). Hal yang spesial dari siklus pengelolaan BMD pada mekanisme pemanfaatan ialah bahwa biaya yang tadinya dibebankan pada APBD, seperti biaya pemeliharaan dan biaya pengamanan menjadi dibebankan kepada pihak mitra pemanfaatan karena adanya mekanisme ini.

2.3.3 Bentuk Skema Pemanfaatan

Secara umum mekanisme pemanfaatan BMD memiliki beberapa bentuk atau skema. Namun, biasanya orang awam hanya mengetahui bahwa bentuk pemanfaatan suatu aset atau dalam hal ini BMD adalah sekadar sewa saja. Hal itu disebabkan karena masyarakat awam beranggapan bahwa pemanfaatan adalah bentuk memanfaatkan aset untuk menghasilkan uang saja. Sedangkan skema sewa mengacu pada hal tersebut, yang mana penyewaan barang dapat menghasilkan keuntungan berupa uang.

Padahal nyatanya, bentuk pemanfaatan suatu aset atau BMD tidak selalu harus menghasilkan uang atau pendapatan saja. Seperti yang telah diketahui sebelumnya, bahwasanya pengertian dari pemanfaatan adalah pendayagunaan aset BMD yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan dan/atau optimalisasi BMD dengan tidak mengubah status kepemilikan. Jelas sekali bahwa pemanfaatan tidak harus selalu mendapatkan keuntungan berupa uang, tetapi yang paling penting adalah mendayagunakannya supaya aset tidak menganggur atau terbengkalai.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, disebutkan bahwa bentuk pemanfaatan BMN/D meliputi:

a. Sewa

Skema sewa merupakan pemanfaatan BMN/D oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan berupa uang tunai. Pelaksanaan skema sewa terhadap BMN maupun BMD yang dilakukan oleh pengelola barang biasanya memang ditujukan untuk menerima imbalan guna meningkatkan pendapatan negara atau daerah. Hal tersebut sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Wijaksono (2017) bahwasanya pemanfaatan BMD dengan cara disewakan ini akan meningkatkan penerimaan/pendapatan daerah. Selain itu dengan adanya skema sewa akan membantu untuk memangkas biaya yang dikeluarkan untuk pemeliharaan dan pengamanan yang dibebankan ke APBN/D.

b. Pinjam Pakai

Skema pinjam pakai merupakan penyerahan penggunaan barang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atau antar Pemerintah Daerah dalam waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali kepada Pengelola Barang/Pengguna Barang. Dalam Pasal 1740 KUHPdata, istilah pinjam pakai dijelaskan sebagai suatu perjanjian dalam mana pihak yang satu menyerahkan suatu barang untuk dipakai dengan cuma-cuma kepada pihak lain, dengan syarat bahwa pihak yang menerima barang itu setelah memakainya atau setelah

lewat waktu yang ditentukan, akan mengembalikan barang itu. Secara kasat mata, kegiatan pinjam pakai dan sewa memiliki kemiripan akan tetapi jika ditelusuri secara mendalam maka akan tampak perbedaannya. Siregar (2019) menyebutkan bahwa pengertian pinjam pakai hampir mirip dengan pengertian sewa menyewa, perbedaan yang mencolok adalah pinjam pakai bersifat cuma-cuma, sedangkan sewa menyewa bersifat komersial yang diikuti pembayaran harga sewa.

c. Kerja Sama Pemanfaatan

Skema kerja sama pemanfaatan merupakan penyerahan Penggunaan barang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atau antar Pemerintah Daerah dalam waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali kepada Pengelola Barang/Pengguna Barang. Kerja sama pemanfaatan ini biasanya lebih dikenal dengan istilah *public private partnership* (PPP). Menurut Grimsey dalam Anwar (2018) dijelaskan bahwa PPP ini merupakan kesepakatan jangka panjang antara sektor publik (Pemerintah) dengan pihak swasta dalam pembangunan atau pengelolaan infrastruktur milik Pemerintah oleh pihak swasta, pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat oleh pihak swasta atas nama Pemerintah dengan menggunakan infrastruktur milik Pemerintah.

d. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna

Skema bangun guna serah (BGS) merupakan pemanfaatan BMN/D berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana

berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu. Skema bangun serah guna (BSG) merupakan pemanfaatan BMN/D berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati. Jika dilihat secara seksama terdapat perbedaan yang cukup mencolok antara BGS dan BSG, yaitu dalam BGS, penyerahan bangunan dilakukan ketika jangka waktunya telah selesai sedangkan pada BSG, penyerahan bangunan dilakukan ketika pembangunan telah selesai.

e. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur

Skema kerja sama penyediaan infrastruktur (KSPI) merupakan sebuah bentuk kerja sama antara Pemerintah dengan Badan Usaha yang ditujukan untuk menyediakan infrastruktur sesuai dengan peraturan undang-undang. Pelaksanaan KSPI digunakan dalam rangka menyediakan infrastruktur untuk masyarakat umum oleh pemerintah sebagai pelayan publik. Sejalan dengan hal ini, Garini & Wahyuningrum (2018) menyebutkan bahwa KSPI dilakukan dengan pertimbangan dalam rangka kepentingan umum dan/atau penyediaan infrastruktur guna mendukung tugas dan fungsi pemerintahan.

f. Kerja Sama Terbatas Untuk Pembiayaan Infrastruktur

Skema yang terakhir adalah pemanfaatan BMN/D dengan menggunakan kerja sama terbatas untuk pembiayaan infrastruktur (KETUPI). Skema ini dikenalkan pemerintah pada tahun 2020 dan merupakan skema pemanfaatan yang tergolong baru. Skema KETUPI memiliki pengertian yang cukup kompleks dibandingkan dengan skema lainnya. Pengertian dari skema ini ialah optimalisasi BMN untuk meningkatkan fungsi operasional BMN guna mendapatkan pendanaan untuk pembiayaan penyediaan infrastruktur lainnya. Kemudian satu hal lagi yang berbeda dari bentuk skema pemanfaatan lainnya adalah skema KETUPI hingga saat ini hanya berlaku untuk BMN saja dan belum terdapat aturan lebih lanjut mengenai skema ini digunakan terhadap BMD.

2.4 Pemanfaatan BMD Dalam Bentuk Pinjam Pakai

2.4.1 Landasan Hukum

Pemanfaatan BMD dalam bentuk pinjam pakai secara teknis hampir sama dengan apa yang berlaku terhadap BMN. Sehingga landasan hukum mengenai ketentuan mengenai pemanfaatan BMD dalam bentuk pinjam pakai secara umum terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Mengacu pada frasa pinjam pakai, sebenarnya konsepsi tersebut telah ada jauh sebelum dibentuknya peraturan perundang-undangan mengenai pemanfaatan BMN/D. Konsepsi pinjam pakai telah termaktub dalam KUHPerdara sebagai salah satu bagian dari komponen perdata dalam hal perjanjian. Konteks pinjam pakai

pada KUHPperdata disinggung dalam Pasal 1740 yang menjelaskan mengenai definisi dari perjanjian pinjam pakai. Oleh karena itu, dapat dikatakan juga bahwa KUHPperdata merupakan landasan hukum pemanfaatan pinjam pakai dalam hal perjanjian perdata.

Selain itu, hukum yang melandasi adanya pemanfaatan BMD dalam bentuk pinjam pakai adalah UUD 1945. Hal tersebut dikarenakan lingkup dari pemanfaatan BMD dalam bentuk pinjam pakai berada di dalam siklus pengelolaan BMD, yang mana jika ditelisik lebih jauh pengelolaan BMD merupakan bagian dari implementasi pengelolaan keuangan daerah yang disebutkan dalam UUD 1945.

Kemudian seperti yang telah disebutkan tadi, bahwa secara umum ketentuan mengenai pemanfaatan BMD diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020. Ketentuan mengenai skema pinjam pakai tercatat dalam Pasal 30 yang terdiri dari tiga ayat. Dalam aturan tersebut, ketentuan mengenai pinjam pakai dijelaskan hanya sebatas pada apa yang melatarbelakangi terjadinya, jangka waktu, dan poin-poin dalam surat perjanjiannya. Peraturan ini tidak menyebutkan secara rinci mengenai pedoman teknis pelaksanaan pinjam pakai.

Lain halnya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 yang mengatur secara rinci ketentuan sampai dengan tata cara skema pinjam pakai terhadap BMD. Hal itu tercantum dari Pasal 152 sampai dengan Pasal 168, yang meliputi prinsip, pelaku, objek, jangka waktu, perubahan bentuk BMD, perjanjian, dan tata cara. Dengan demikian landasan hukum yang paling sering atau bahkan

digunakan dalam memanfaatkan BMD dengan pinjam pakai adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.

Kemudian, mengingat bahwa objek pada penulisan karya tulis ini merupakan BMD yang dikuasai Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen maka terdapat pula peraturan daerah yang mengaturnya yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Akan tetapi, lagi-lagi peraturan daerah tersebut tidak menjelaskan secara rinci mengenai skema pemanfaatan BMD dengan pinjam pakai. Bahkan jika dilihat secara seksama Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 4 Tahun 2017 isinya mirip dengan apa yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014. Oleh karena itu, nantinya penulisan karya tulis ini akan menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 seraya tidak bertentangan dengan aturan lainnya mengenai pengelolaan BMD.

Jika digambarkan secara sistematis, secara umum landasan hukum ketentuan pinjam pakai BMD adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Kitab Undang-undang Hukum Perdata;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;

- 5) Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

2.4.2 Definisi

Skema pinjam pakai memiliki definisi yang cukup sederhana dibandingkan dengan definisi dari skema pemanfaatan BMD lainnya. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 dijelaskan bahwa pinjam pakai merupakan penyerahan penggunaan barang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atau antar Pemerintah Daerah dalam waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali kepada Pengelola Barang/Pengguna Barang.

Kemudian di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 disebutkan juga bahwa pinjam pakai adalah penyerahan penggunaan Barang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali kepada Gubernur/Bupati/Walikota.

Jika dilihat dari kedua definisi tersebut, konsep dari skema pemanfaatan pinjam pakai adalah bahwa BMD yang berada pada pemerintah daerah dipinjamkan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah lain dan jika jangka waktunya selesai maka dikembalikan kepada pengelola barang pemerintah daerah tersebut.

Definisi mengenai pinjam pakai juga dijelaskan dalam Pasal 1740 KUHPerdara yaitu pinjam pakai sebagai suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu memberikan suatu barang kepada pihak lainnya dengan tujuan untuk dipakai secara

cuma-cuma, dengan syarat bahwa yang menerima barang ini, setelah memakainya atau setelah lewatnya suatu waktu tertentu, akan mengembalikannya.

Namun konsepsi pinjam pakai di dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri agak berbeda dengan yang ada di KUHPperdata. Perbedaan itu dapat dilihat jelas dari definisi pinjam pakai pada masing-masing peraturan. Jika di dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri, pihak yang terkait dengan pinjam pakai ini terbatas hanya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah saja. Lain dengan apa yang dijelaskan dalam KUHPperdata yang mengkonotasikan bahwa pihak terkait pinjam pakai mempunyai lingkup yang luas.

Perbedaan yang cukup mencolok antara definisi pinjam pakai di dalam Peraturan Pemerintah dan KUHPperdata juga pernah dijelaskan dalam sebuah jurnal hukum. Salam (2014) menjelaskan mengenai kesimpulan dari konsep antara Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 dan KUHPperdata, bahwa:

- 1) Makna pihak dalam ketentuan Pasal 1635 KUHPperdata meliputi cakupan yang cukup luas, baik person, rechts person dengan penegasan penggunaan secara cuma-cuma.
- 2) Makna pihak dalam ketentuan Pasal 1 Angka (10) PP No. 27 Tahun 2014 dibatasi oleh hanya pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah tanpa penegasan kata cuma-cuma.

Walaupun begitu, makna dari frasa pinjam pakai memiliki kesamaan dan KUHPperdata juga mempunyai peranan dalam halnya melandasi adanya skema pinjam pakai di pemerintahan. Serta mengartikan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tidak bertentangan dengan aturan di atasnya.

2.4.3 Ketentuan Pengelola/Pengguna Barang dan Peminjam Barang

Pemanfaatan BMD dengan skema pinjam pakai memiliki prinsip umum yaitu skema ini dijalankan mengingat perlunya optimalisasi aset daerah terhadap BMD yang belum atau tidak digunakan untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Pengguna Barang serta ditujukan sebagai penunjang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu skema pinjam pakai juga memiliki prinsip bahwa peminjam tidak boleh melakukan pemanfaatan lain terhadap objek pinjam pakainya.

Kegiatan pinjam pakai dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan dilakukan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang satu dengan pemerintah daerah lainnya. Subjek yang melaksanakan pinjam pakai ini adalah Pengelola Barang dengan ketentuan bahwa objek pinjam pakai berada pada Pengelola Barang dan Pengguna Barang dengan ketentuan bahwa objek dari pinjam pakai berada pada Pengguna Barang. Selanjutnya, ketentuan mengenai pelaksanaan pinjam pakai ini adalah kegiatan pinjam pakai yang akan dilaksanakan telah mendapatkan persetujuan dari Pemegang Kuasa Pengelola Barang yaitu Gubernur/Bupati/Walikota.

Pengelola barang atau pengguna barang hanya dapat melakukan skema pinjam pakai terhadap barang yang tidak atau belum digunakan untuk menunjang tugas dan fungsi dari pengguna barang. Artinya, objek dari pinjam pakai adalah BMD yang statusnya *idle* dan dikhawatirkan hanya akan membebani APBD atau keuangan daerah saja dalam hal pemeliharaan. Alangkah lebih baik jika BMD tersebut

dipinjam pakaikan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah lainnya untuk mengurangi beban pada APBD.

Wujud dari BMD yang merupakan objek dari pelaksanaan pinjam pakai dapat berupa tanah dan/atau bangunan serta selain tanah dan/atau bangunan yang penguasaannya berada pada Pengelola Barang ataupun Pengguna Barang. Kemudian, pinjam pakai ini dapat dilakukan terhadap keseluruhan objek maupun sebagiannya saja sesuai dengan apa yang dibutuhkan.

Peminjam hanya dapat melakukan peminjaman objek paling lama lima tahun dengan ketentuan dapat diperpanjang satu kali. Artinya, peminjam hanya dapat melakukan pinjam pakai terhadap objek berupa BMD maksimal selama sepuluh tahun saja. Pihak peminjam, apabila ingin memperpanjang jangka waktunya hanya dapat dilakukan apabila pengelola barang atau pengguna barang telah melakukan pertimbangan terlebih dahulu. Pertimbangan yang dimaksud ini adalah bahwa objek pinjam pakai masih tidak atau belum digunakan dan lebih baik dilakukan optimalisasi aset yang menunjang terselenggaranya fungsi pemerintahan.

Kemudian jika memang peminjam akan memperpanjang jangka waktunya, maka peminjam diwajibkan melakukan permohonan paling lambat dua bulan sebelum jangka waktu pinjam pakai pertama berakhir. Permohonan ditujukan kepada pengelola barang atau pengguna barang. Namun, apabila peminjam melakukan permohonan perpanjangan melebihi batas yang telah ditentukan tadi, maka proses pinjam pakai dilakukan dengan kaidah tata cara permohonan pinjam pakai yang baru dilaksanakan.

Lalu peminjam dapat melakukan perubahan terhadap bentuk objek pinjam pakai dengan ketentuan pengubahannya tidak menyebabkan berubahnya fungsi dan/atau menurunnya nilai dari objek pinjam pakai. Perubahan bentuk ini dapat berupa mengubah bentuk dan/atau konstruksi dasar objek ataupun tanpa mengubah bentuk dan/atau konstruksi objek. Jikalau memang peminjam ingin melakukan perubahan bentuk objek pinjam pakai, maka usulan permohonannya diajukan kepada Gubernur/Bupati/Walikota untuk BMD yang berada pada Pengelola Barang dan kepada Pengelola Barang untuk BMD yang berada di Pengguna Barang. Perubahan hanya dapat dilakukan setelah Gubernur/Bupati/Walikota memberikan persetujuan.

Ketentuan berikutnya yang perlu dipenuhi oleh pengelola/pengguna barang dan peminjam barang adalah menandatangani surat perjanjian. Penandatanganan dilakukan oleh peminjam dan Gubernur/Bupati/Walikota apabila objek berada pada Pengelola Barang. Jika objek berada pada Pengguna Barang, maka tanda tangan dilakukan oleh peminjam dan Pengelola Barang. Hal ini dilakukan sesuai dengan apa yang ditentukan dalam aturan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.

Surat perjanjian yang digunakan setidaknya berisi mengenai para subjek yang terikat perjanjian pinjam pakai; dasar atau latar belakang pinjam pakai; identitas para subjek; jenis, luas, serta kuantitas barang beserta jangka waktunya; tanggung jawab peminjam atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu pinjam pakai; hak dan kewajiban para subjek terlibat; juga persyaratan lain jika diperlukan.

2.5 Optimalisasi Aset Daerah

2.5.1 Landasan Hukum

Konsep pengaturan untuk melindungi, merawat, serta membuat suatu aset bisa terdayagunakan dengan baik adalah dengan adanya peraturan perundang-undangan yang melandasinya. Pengoptimalan aset merupakan sebuah kegiatan yang begitu penting untuk dilakukan. Bagaimana tidak, aset yang dimiliki negara atau daerah merupakan sebuah bentuk nyata dari penggunaan APBN/D. Tentu saja hal tersebut harus dipertanggungjawabkan melalui pengelolaan BMN/D yang baik.

Pengelolaan BMN/D yang baik dilandasi dengan stigma bahwa aset yang dimiliki atau bahkan diperoleh dari pungutan uang rakyat harus teroptimalisasi guna mensejahterakan masyarakat. Hal itu dilakukan mengingat dengan apa yang diamanatkan di dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (2) dan (3) yang menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Kemudian penegasan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat mengartikan bahwa negara dalam hal ini pemerintah diamanahi untuk mengelola sebaik-baiknya aset itu dengan satu tujuan untuk kemakmuran masyarakat.

Tentunya pengelolaan BMN/D perlu dilakukan dengan memikirkan apakah aset negara atau daerah terdayagunakan secara maksimal. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah frasa optimalisasi aset tidak dijabarkan secara rinci. Namun, frasa optimalisasi aset

disebutkan sebagai bagian dari penjelasan dalam mengelola BMN/D. Contohnya dalam definisi pemanfaatan BMN/D, frasa optimalisasi digunakan sebagai bagian penyebab dari kegiatan pemanfaatan dilakukan.

Kemudian pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 juga disebutkan bahwa optimalisasi aset ditujukan sebagai suatu hal yang melatarbelakangi kegiatan pengelolaan BMD. Misalnya dalam hal menelaah perencanaan kebutuhan BMD, optimalisasi aset menjadi objek penelaahan khususnya BMD yang berada pada Pengguna Barang.

Selain itu di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 4 Tahun 2017 juga disebutkan hal yang sama, bahwa optimalisasi aset merupakan bagian dari siklus pengelolaan BMD dalam makna yang terselubung. Pengoptimalan aset daerah penting adanya karena urgensi dari daya guna aset adalah mendukung tugas dan fungsi pemerintahan untuk melayani masyarakat.

Landasan hukum yang menyebutkan optimalisasi aset secara tersurat memang belum ada. Namun, dalam hal pengelolaan aset pemerintah optimalisasi sering disebutkan sebagai suatu dasar mengapa kegiatan-kegiatan pengelolaan aset perlu dilakukan. Jika dilihat dari pemaparan di atas dapat dirangkum sebuah landasan hukum optimalisasi aset daerah meliputi:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;

- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- 4) Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

2.5.2 Ruang Lingkup

Lingkup optimalisasi aset jika ditelusuri melalui kaca mata pemerintahan bisa menjadi cakupan yang luas. Optimalisasi aset bisa jadi tidak hanya berada dalam siklus pengelolaan aset saja, tetapi bisa lebih dari itu. Contohnya adalah pada proses menyusun anggaran pemerintah. Dalam penyusunan itu sebenarnya kegiatan optimalisasi aset sudah dilakukan dalam hal bagaimana anggaran itu disusun untuk mendanai infrastruktur dan juga mendanai kegiatan pengelolaan aset.

Secara umum ruang lingkup optimalisasi aset berada terselubung di dalam siklus pengelolaan BMN/D. Kegiatan pemanfaatan dan pemindahtanganan merupakan siklus pengelolaan yang secara jelas menampilkan bentuk optimalisasi aset di dalamnya. Skema pemanfaatan yang didasari untuk mendayagunakan aset yang belum atau tidak mendukung tugas dan fungsi perlu dilakukan, supaya aset dapat teroptimalkan dengan baik.

Kemudian dalam pemindahtanganan BMN/D, didasari bahwa apabila aset hanya didiamkan saja atau hanya digunakan untuk mendukung tugas-tugas tertentu saja, dapat dikatakan aset tersebut tidak akan mempunyai perkembangan dalam hal daya guna. Maka perlu dilakukan pemindahtanganan aset baik melalui hibah, tukar menukar, atau penjualan supaya aset tadi dapat terdayagunakan secara maksimal dan memiliki nilai lebih tinggi untuk pemilik barunya.

Hal itulah yang mendasari frasa optimalisasi aset ada dalam pola siklus pengelolaan BMN/D. Optimalisasi aset menjadi sebuah patokan bagi setiap BMN/D yang ada dan harus memiliki nilai daya guna yang tinggi. Oleh sebab itu, didapatkan sebuah ruang lingkup dari optimalisasi aset adalah berada dalam siklus pengelolaan BMN/D di mana siklus pemanfaatan dan pemindahtanganan menjadi ruang utamanya.

2.5.3 Definisi

Frasa optimalisasi dalam KBBI merupakan kata kerja dari kata optimal yang memiliki arti terbaik, tertinggi, dan paling menguntungkan. Lalu aset daerah memiliki arti suatu benda atau barang yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang digunakan untuk menunjang tugas dan fungsi pemerintahan. Jika dipadukan optimalisasi aset daerah merupakan kegiatan untuk menggunakan aset yang dimiliki daerah dengan tujuan membuat aset tersebut memiliki nilai penggunaan paling baik dan menguntungkan.

Hal di atas tadi sejalan dengan yang disampaikan oleh Anartany & Suseno (2018) yang menjelaskan bahwa optimalisasi pengelolaan aset daerah dilaksanakan untuk meningkatkan pemanfaatan dan pemberdayaan aset daerah serta mendukung peningkatan pendapatan asli daerah. Kemudian secara teori, optimalisasi aset merupakan satu proses kerja dalam manajemen aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah/volume, legal dan ekonomi yang dimiliki aset tersebut (Siregar dalam Antoh, 2017).

Biasanya jika mengulas mengenai optimalisasi aset, pasti akan merujuk pada istilah *Highest and Best Use* (HBU). Bentuk dari pengoptimalan suatu aset

merupakan hasil dari analisis *Highest and Best Use* (HBU) atau diartikan sebagai penggunaan tertinggi dan terbaik. Dalam ruang lingkup manajemen aset dikenal adanya HBU yang digunakan untuk melakukan proses valuasi serta peningkatan optimalisasi aset (Santoso & Nurbiyanto, 2021). Optimalisasi aset pastinya mendefinisikan bahwa suatu aset tertentu bisa digunakan secara optimal penggunaannya dan merupakan bentuk terbaik dari sisi operasionalnya.

Highest and Best Use (HBU) atau penggunaan tertinggi dan terbaik telah dikenal cukup lama, apalagi oleh para pengelola aset dan ahli penilai properti. HBU didefinisikan sebagai penggunaan yang paling memungkinkan serta paling optimal dari suatu aset, dimungkinkan untuk dibangun secara fisik, diizinkan secara hukum, layak secara finansial, dan menghasilkan nilai yang tertinggi dari pengembangan aset tersebut (KPSPI dalam Santoso & Nurbiyanto, 2021).

Walaupun analisis HBU biasanya sangat erat kaitannya dalam penilaian properti, namun jika ditelusuri kembali kegunaan dari analisis HBU adalah untuk mendapatkan nilai terbaik dan tertinggi dari penggunaan suatu aset. Demikian pula maksud dari optimalisasi aset yang menginginkan suatu aset bisa terdayagunakan secara optimal melalui jenis penggunaannya. Hal itu tentunya menggambarkan bahwa optimalisasi aset mencakup analisis HBU, yang mana jika akan melakukan pengoptimalan aset mesti menganalisis HBU aset terlebih dahulu.

Dalam HBU terdapat beberapa aspek tertentu yang dianalisis, yaitu:

- 1) *Legally Permissible*

Aspek ini memiliki pengertian bahwa suatu aset dianalisis dari sisi kelegalan hukumnya. Misalnya apakah suatu lahan tertentu boleh dibangun jenis

bangunan tertentu atau apakah bangunan yang memiliki nilai historis serta budaya boleh untuk dilakukan perubahan dengan skala tertentu berdasarkan ketetapan hukum yang menaunginya. Umumnya aspek legal ini terkait dengan aturan mengenai Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Lantai Bangunan (KLB), Koefisien Dasar Hijau (KDH), dan juga Garis Sempadan Bangunan (GSB).

2) *Physically Possible*

Aspek ini memiliki tujuan untuk menganalisis bagaimana keadaan bangunan secara fisiknya. Fisik yang biasanya dianalisis dalam aspek ini adalah keadaan tanah (bentuk, ukuran, jenis, kontur, dan ketinggian lahan). Selain itu akses menuju lokasi aset juga dianalisis dalam aspek ini misalnya apakah akses menuju lokasi mudah atau sulit jika dilalui oleh mobil. Analisis apa yang ada di sekitar lokasi aset juga dilakukan terkait dengan utilitasnya.

3) *Financially Feasible*

Aspek ini menerjemahkan bagaimana suatu aset dibangun dan menghasilkan pendapatan. Kelayakan keuangan dimaksudkan agar suatu aset tidak hanya membebani tetapi juga berkontribusi. Biaya yang dikeluarkan untuk membangun atau merenovasi aset minimal dapat dikembalikan dengan adanya potensi pendapatan yang diterima dari penggunaan aset tersebut.

Dengan demikian dalam mengelola aset harus memikirkan apakah aset tersebut telah tergunakan secara optimal atau belum. Jangan sampai aset yang digunakan hanya sebatas digunakan saja tanpa memikirkan penggunaan tersebut sudah merupakan penggunaan paling baik dan tepat. Apalagi dalam halnya aset yang

dimiliki pemerintah yang notabene berasal dari uang rakyat. Tentunya aset tersebut harus dapat dimaksimalkan penggunaannya khususnya dalam melayani masyarakat. Adanya kegiatan optimalisasi aset yang dibantu dengan analisis HBU akan membantu bagaimana skema terbaik dari penggunaan aset negara atau daerah digunakan.