

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pemerintah Daerah

2.1.1 Pengertian Pemerintah Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 menjelaskan pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam hal ini Kepala Daerah adalah Bupati bagi daerah Kabupaten. Pemerintah daerah mempunyai peran yang penting dalam melakukan pengawasan dan pembinaan di daerahnya (Aridhayandi, 2018). Pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tentunya merupakan hal yang sangat baik dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam mewujudkan pemerintahan yang transparan dan akuntabel pemerintah daerah perlu menerapkan prinsip *good governance* (Aridhayandi, 2018). Penerapan *good governance* perlu dilakukan untuk menghasilkan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan yang akan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

2.1.2 Pengertian Satuan Kerja Perangkat Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 dalam Pasal 1 Ayat (9) menjelaskan bahwa perangkat daerah yang disebut dengan SKPD merupakan unsur pembantu Kepala Daerah dan DPRD dalam melakukan urusan pemerintahan daerah.

SKPD memiliki tugas untuk menyusun laporan keuangan. Kemudian, laporan keuangan tersebut akan dikonsolidasikan menjadi laporan keuangan pemerintah daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada masyarakat. Tujuan laporan keuangan yang dibuat oleh SKPD adalah menyajikan informasi yang bermanfaat sebagai dasar pengambilan keputusan serta memperlihatkan akuntabilitas atas sumber daya yang dipercayakan kepada SKPD (Pemerintah Kabupaten Bandung, 2005).

2.2 Konsepsi Barang Milik Daerah (BMD)

2.2.1 Pengertian Barang Milik Daerah (BMD)

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, Barang Milik Daerah (BMD) merupakan semua barang yang didapat dengan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau didapat dari perolehan lain yang sah. Dalam hal ini, barang yang didapat dari beban APBD atau perolehan lain harus dilengkapi dengan dokumen perolehan barang.

BMD yang didapat dari APBD atau perolehan lain yang sah harus digunakan serta dikelola dengan baik untuk kepentingan publik. Pengelolaan dan penggunaan BMD dengan baik dan optimal tentunya akan meningkatkan kualitas

dalam pengelolaan BMD yang profesional dan modern, serta merupakan langkah awal dalam memprioritaskan prinsip *Good Governance* (Sondakh et al., 2017). Pengelolaan BMD dilakukan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

2.2.2 Pengelola Barang Milik Daerah

Salah satu cara untuk mencapai keberhasilan dalam melakukan pengelolaan ekonomi daerah adalah dengan melakukan pengelolaan aset tetap daerah. Hal ini perlu dilakukan dengan tepat serta sesuai dengan prinsip pengelolaan yang efisien dan efektif yang nantinya membantu Pemerintah Daerah untuk mendanai pembangunan daerah (Montayop et al., 2017).

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 disebutkan bahwa Pemegang Kuasa Pengelolaan BMD adalah Kepala Daerah. Kepala Daerah yang dimaksudkan disini merupakan seorang Bupati untuk Daerah Kabupaten. Pengelola BMD adalah Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah memiliki wewenang serta bertanggung jawab untuk:

- 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 Bupati;
- 4) mengatur pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, pemusnahan, dan penghapusan BMD;
- 5) mengatur pelaksanaan pemindahtanganan BMD yang telah disetujui oleh Bupati atau DPRD;

- 6) melakukan koordinasi dalam pelaksanaan inventarisasi BMD; dan
- 7) melakukan pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan BMD.

2.2.3 Pengguna BMD

Dalam Pasal 1 Ayat (11) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 disebutkan bahwa “Pengguna Barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan Barang Milik Daerah”. Pada Pasal 12 menjelaskan lebih lanjut Pengguna Barang adalah Kepala SKPD.

2.3 Konsepsi Aset Tetap

Aset tetap daerah adalah komponen dalam kekayaan yang dimiliki dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah, terdiri atas barang yang bergerak dan barang yang tidak bergerak yang dibiayai oleh APBD (Montayop et al., 2017). Dijelaskan dalam PSAP 07, aset tetap merupakan aset berwujud yang memiliki masa manfaat lebih dari dua belas bulan untuk dipakai dalam aktivitas pemerintahan atau digunakan oleh masyarakat umum. Nilai aset tetap yang berkontribusi sangat besar jumlahnya dalam laporan posisi keuangan membuat aset tetap menjadi komponen utama dalam aset pemerintah (Purba, 2019).

Aset tetap dikelompokkan sesuai dengan sifat atau fungsinya dalam kegiatan yang dilakukan oleh entitas. Pengelompokannya yaitu:

- 1) Tanah;
- 2) Peralatan dan Mesin;
- 3) Gedung dan Bangunan;
- 4) Jalan, Irigasi, dan Jaringan;
- 5) Aset Tetap Lainnya; dan

6) Konstruksi dalam Pengerjaan.

2.4 Pemanfaatan BMD

2.4.1 Pengertian Pemanfaatan BMD

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 pada Pasal 1 Ayat (32) menjelaskan “Pemanfaatan adalah pendayagunaan BMD yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD dan/atau optimalisasi BMD dengan tidak mengubah status kepemilikan”. Pasal 78 menjelaskan lebih lanjut bahwa pemanfaatan BMD dilakukan atas dasar pertimbangan teknis serta memperhatikan kepentingan daerah dan umum. Pemanfaatan BMD dilaksanakan selama tidak menghambat tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Salah satu kunci utama pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan adalah dengan melakukan pemanfaatan aset tetap daerah. Melalui lima bentuk pemanfaatan aset tetap daerah, selain untuk mengoptimalkan aset tetap yang dimiliki oleh pemerintah daerah, dapat juga membantu dalam meningkatkan kemampuan aset tetap untuk memperoleh laba melalui beberapa kontribusi sesuai dengan bentuk pemanfaatan aset tetap daerah (Runiawati, 2017).

2.4.2 Bentuk Pemanfaatan BMD

Terdapat lima bentuk jenis pemanfaatan BMD berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 yaitu:

- 1) Sewa adalah pemanfaatan BMD yang dilakukan oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan yaitu berupa uang tunai.

- 2) Pinjam Pakai adalah penyerahan penggunaan BMD yang dilakukan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu tanpa mendapatkan imbalan dan ketika jangka waktu berakhir akan diserahkan kembali kepada Bupati.
- 3) Kerja Sama Pemanfaatan (KSP) adalah pendayagunaan BMD yang dilakukan oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu untuk membantu meningkatkan pendapatan daerah atau sumber pembiayaan lainnya.
- 4) Bangun Guna Serah (BGS) atau Bangun Serah Guna (BSG) adalah pemanfaatan BMD berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian dimanfaatkan oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati dan ditetapkan, dan selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.
- 5) Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur (KSPI) adalah kerjasama yang dilakukan antara pemerintah dan badan usaha untuk kegiatan penyediaan infrastruktur sesuai dengan ketentuan peraturan.

2.5 Kriteria Sewa BMD

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah pada Pasal 42 Ayat (1) menjelaskan bahwa sewa BMD dilakukan terhadap:

- 1) BMD berupa tanah atau bangunan yang terdapat pada Pengelola Barang;

- 2) BMD berupa sebagian tanah atau bangunan yang masih digunakan oleh Pengguna Barang; atau
- 3) BMD selain tanah atau bangunan.

Selanjutnya Pasal 43 Ayat (1) menjelaskan bahwa BMD dapat disewakan kepada Pihak Lain, seperti BUMN, BUMD, swasta, dan badan hukum lain. Pada Pasal 43 Ayat (2) menjelaskan juga jangka waktu dalam sewa BMD bisa dilakukan paling lama selama lima tahun dan bisa diperpanjang. Dalam Ayat (3) dijelaskan lebih lanjut terkait sewa atas BMD yang bisa dilakukan lebih dari lima tahun dan bisa dilakukan perpanjangan untuk kerja sama infrastruktur, kegiatan yang memiliki kriteria usaha yang memerlukan waktu sewa lebih dari lima tahun atau ditetapkan lain dalam undang-undang.

Dalam Pasal 43 Ayat (4) dijelaskan bahwa formula tarif atau nilai sewa BMD berupa tanah/bangunan ditetapkan oleh Perangkat Daerah yang memiliki tugas dan fungsi di bidang aset. Kemudian, pada Pasal 43 Ayat (7) menjelaskan bahwa sewa atas BMD dilakukan berdasarkan perjanjian dan sedikitnya perjanjian tersebut berisi:

- 1) para pihak terkait dalam perjanjian;
- 2) jenis, luas atau jumlah barang, besaran sewa, dan jangka waktu;
- 3) tanggungjawab penyewa atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu sewa; dan
- 4) hak dan kewajiban para pihak.

Dalam Pasal 43 Ayat (8) Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2018 menjelaskan terkait hasil sewa, yaitu hasil dari sewa atas BMD adalah penerimaan daerah yang seluruhnya disetorkan ke dalam rekening Kas Umum Daerah.

2.6 Kriteria Pinjam Pakai BMD

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah pada Pasal 50 menjelaskan bahwa pinjam pakai atas BMD dilaksanakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atau antar Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Dalam Ayat (2) dijelaskan lebih lanjut bahwa Pengelola Barang dan Pengguna Barang dapat melakukan pelaksanaan pinjam pakai BMD.

Pasal 52 Ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2018 menjelaskan bahwa jangka waktu untuk melakukan pinjam pakai BMD dilakukan paling lama lima tahun dan bisa dilakukan perpanjangan satu kali. Dijelaskan lebih lanjut di dalam Pasal 52 Ayat (2), Pinjam pakai dilakukan atas dasar perjanjian dan perjanjian tersebut minimal terdapat:

- 1) pihak-pihak terkait dalam perjanjian;
- 2) dasar perjanjian;
- 3) identitas pihak-pihak terkait dalam perjanjian;
- 4) jenis, luas atau jumlah barang yang dipinjamkan, dan jangka waktu;
- 5) tanggung jawab peminjam atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu peminjaman ;
- 6) hak dan kewajiban para pihak; dan
- 7) persyaratan lain.

2.7 Pendapatan Daerah

2.7.1 Pengertian Pendapatan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Pasal 28 Ayat (1) menjelaskan bahwa Pendapatan Daerah merupakan semua penerimaan berupa uang yang diperoleh melalui Rekening Umum Kas Daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah dan penerimaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penerimaan daerah ini merupakan penambah ekuitas yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran. Dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Pendapatan Daerah dibagi berdasarkan urusan pemerintahan daerah, organisasi, jenis, obyek, dan rincian obyek pendapatan daerah.

Pada Pasal 30, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 menjelaskan Pendapatan Daerah terdiri dari:

- 1) pendapatan asli daerah;
- 2) pendapatan transfer; dan
- 3) lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

Pada Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 menjelaskan lebih lanjut bahwa Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:

- 1) pajak daerah;
- 2) retribusi daerah;
- 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- 4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

PAD yang dimiliki Pemerintah Daerah memiliki tujuan untuk membiayai penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah yang dimiliki. PAD merupakan sumber pendapatan utama yang dimiliki daerah dan ditujukan untuk pembangunan daerah. Penerimaan dari PAD yang tinggi tentunya akan sejalan dengan pembangunan daerah, artinya semakin tinggi PAD semakin tinggi juga pembangunan yang dilakukan di daerah (Nasir, 2019).

2.7.2 Retribusi Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah pada Pasal 1 mendefinisikan Retribusi merupakan pungutan yang dilakukan oleh daerah atas penggunaan kekayaan daerah berupa barang yang bergerak dan barang yang tidak bergerak serta pemakaian laboratorium milik daerah. Dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 2, tujuan dari pengenaan retribusi atas pemakaian kekayaan daerah adalah mencari sumber dana untuk membantu penerimaan atas Pendapatan Asli Daerah yang digunakan untuk melakukan pembangunan daerah, pemeliharaan sarana dan prasarana daerah, serta membiayai penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 9 Tahun 2011 pada Pasal 4 menjelaskan bahwa objek retribusi meliputi:

- 1) penggunaan tanah;
- 2) penggunaan lapangan;
- 3) penggunaan bangunan;
- 4) penggunaan konstruksi media reklame;
- 5) penggunaan alat berat; dan

6) penggunaan bangunan laboratorium, yaitu:

- a. pekerjaan umum;
- b. kesehatan dan lingkungan; dan
- c. kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner.

Retribusi daerah atas penggunaan kekayaan daerah merupakan penerimaan yang dipungut untuk pembayaran langsung kepada pemerintah daerah atas layanan yang diberikan kepada masyarakat (Nasir, 2019).