

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pemberlakuan otonomi daerah memiliki maksud untuk mempercepat mewujudkan kesejahteraan seluruh masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keistimewaan, keadilan, dan juga kekhususan suatu daerah.

Dalam menjalankan pemerintahan, pemerintah di daerah diberikan kewenangan dan kekuasaan oleh pemerintah pusat untuk mengurus kesejahteraan rakyat yang biasa disebut dengan desentralisasi atau otonomi daerah. Hal tersebut sesuai dengan amanat yang tercantum di dalam undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

Dengan adanya otonomi daerah memberikan perubahan pada sistem pemerintahan yang tadinya sentralisasi menjadi desentralisasi dan mendorong perlunya perbaikan di dalam pengelolaan aset serta pertanggungjawaban, maka daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus seluruh urusan pemerintahan yang diluar pemerintahan pusat. Sebab itu, otonomi daerah diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, meningkatkan kualitas pelayanan umum, juga kesejahteraan masyarakat, membudayakan dan

menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan (Mardiasmo, 2002).

Pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah memiliki beberapa kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri termasuk dalam pengelolaan barang milik daerah yang tercermin dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2006 yang kini telah dirubah menjadi Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Barang Milik Daerah menurut Peraturan Pemerintah (PP) No. 27 Tahun 2014 Tentang pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang milik daerah dalam kata lain juga disebut sebagai aset daerah.

Aset daerah merupakan sumberdaya yang sangat penting bagi pemerintah daerah sebagai penunjang utama pendapatan asli daerah. Aset yang mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber daya ekonomi pemerintah daerah salah satunya adalah aset tanah dan bangunan, maka dari itu pemerintah daerah diharapkan mampu mengelola dan memanfaatkan aset tanah dan bangunan secara optimal.

Agar aset tanah dan bangunan yang dimiliki pemerintah dapat dikelola dan dimanfaatkan secara optimal juga demi kelancaran pengelolaan aset daerah tentunya pemerintah daerah harus memiliki bukti

kepemilikan atas aset daerah atau barang daerah, bukti kepemilikan yang kuat berupa sertifikat.

Keharusan atau kewajiban untuk memiliki bukti kepemilikan (sertifikat) atas barang dan aset daerah telah tercantum dalam pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah (PP) No. 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yaitu bahwa pengelolaan barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan kepastian hukum. Kemudian bukti tentang kepemilikan (sertifikat) atas barang milik daerah atau aset daerah berupa tanah dan bangunan pun ditegaskan dalam pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) yang berisi bahwa (1) Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan, dan ayat (2) Barang Milik Negara/Daerah berupa bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

Kewajiban untuk mensertifikatkan aset berupa tanah dan bangunan tersebut juga tercantum dalam pasal 65 ayat (1) dan (2) Peraturan Daerah Kota Cirebon No. 12 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang berisi bahwa (1) Barang Milik Daerah berupa tanah harus disertifikatkan atas nama pemerintah daerah, dan ayat (2) Barang Milik Daerah berupa bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama Pemerintah Daerah.

Karena sangat pentingnya bukti kepemilikan (sertifikat) untuk itu pemerintah wajib untuk memiliki bukti kepemilikan (sertifikat) tersebut.

Baik pemerintah Republik Indonesia maupun Pemerintah Daerah wajib memiliki bukti kepemilikan (sertifikat) atas aset yang dimilikinya karena itu dinilai sangat penting. Bukti kepemilikan (sertifikat) inilah yang saat ini menjadi masalah di Kota Cirebon dalam proses pengelolaan dan penataan aset daerah.

Masalah dalam pengelolaan aset daerah masih di hadapi oleh pemerintah kota Cirebon. Padahal dilihat dari usianya seharusnya kota Cirebon sudah mampu menginventarisasi aset yang dimiliki oleh Kota Cirebon itu sendiri. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil opini BPK RI terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Cirebon.

Laporan keuangan ialah media bagi sebuah entitas dalam hal ini pemerintah untuk mempertanggungjawabkan kinerja keuangan pemerintahannya kepada publik. Pemerintah harus mampu dalam menyajikan laporan keuangan yang mengandung informasi keuangan yang berkualitas. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah ada beberapa indikator dari laporan keuangan yang harus dipenuhi dalam realisasi sistem akuntansi keuangan yang dapat dikatakan baik dan juga dapat menunjang kualitas dari laporan keuangan pemerintah daerah, setiap informasi yang baik dapat dikatakan baik apabila sudah memenuhi empat syarat sesuai dengan persyaratan normatif yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami. Banyaknya pihak yang membutuhkan informasi dari laporan keuangan yang dipublikasikan oleh pemerintah daerah sebagai bentuk dasar dari

pengambilan keputusan, laporan keuangan haruslah berkualitas. Menurut Dadang Suwanda (2018:68) Laporan Keuangan yang disajikan oleh pemerintah daerah dapat dinilai berkualitas apabila memenuhi kriteria sebagai berikut: (1) relevan; (2) andal; (3) dapat dibandingkan; dan (4) dapat dipahami.

Pada tahun 2014 dan 2015 lalu terjadi fenomena di Kota Cirebon dimana diketahui bahwa Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan opini Wajar Dengan Pengecualian atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Cirebon. Selengkapnya hasil pemeriksaan LKPD kota Cirebon pada tahun 2014-2018 adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Hasil Pemeriksaan LKPD Kota Cirebon tahun 2014-2018**

Tahun	Opini
2014	Wajar Dengan Pengecualian
2015	Wajar Dengan Pengecualian
2016	Wajar Tanpa Pengecualian
2017	Wajar Tanpa Pengecualian
2018	Wajar Tanpa Pengecualian

*(Sumber: Badan Keuangan Daerah Kota Cirebon)*

Berdasarkan tabel di atas mengenai Hasil Pemeriksaan LKPD Kota Cirebon Tahun 2014-2018, dapat diketahui bahwa dalam rentang 5 tahun terakhir LKPD Kota Cirebon 2 kali mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) yang artinya sebagian besar informasi dalam LKPD

bebas dari salah saji material kecuali untuk rekening atau item tertentu yang menjadi pengecualian.

Seperti yang dilansir oleh [rmojabar.com](http://rmojabar.com), menurut Nasrudin Azis selaku Walikota Cirebon, permasalahan klasik yang terjadi adalah manajemen sumber daya manusia, ketidakpedulian dalam pemeliharaan aset dan penatausahaan Barang Milik Daerah (BMD) yang carut marut. Hal ini dapat kita ketahui atas catatan opini BPK terhadap LKPD Kota Cirebon yang sebagian besar pengecualian nya ditemukan pada aset tetap. Belum maksimalnya pengelolaan aset tetap daerah yang dimiliki oleh kota Cirebon di duga menjadi faktor utama penyebab kurang memuaskan nya hasil opini BPK pada tahun 2014-2015.

Setelah itu dalam 3 tahun berturut-turut LKPD Kota Cirebon mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), namun menurut Walikota Cirebon, Nasrudin Azis yang dilansir dari [cirebonkota.go.id](http://cirebonkota.go.id), SKPD Kota Cirebon harus tetap waspada dikarenakan WTP yang diraih oleh Kota Cirebon bukanlah WTP yang terbaik diduga karena masih belum maksimalnya pengelolaan aset tetap daerah dan agar prestasi yang telah diraih oleh Kota Cirebon tidak terdegradasi bahkan penilaiannya bisa lebih meningkat, Nasrudin Azis meminta kepada penyelenggara pemerintahan di daerah untuk meningkatkan sistem pengelolaan keuangan.

Adapun masalah yang terjadi saat ini di Kota Cirebon yaitu pengelolaan aset daerah milik Kota Cirebon masih belum tertata dengan baik. Sekitar 60% aset di Kota Cirebon masih belum memiliki sertifikat.

Akibatnya sejumlah aset di Kota Cirebon pun dikuasai oleh pihak lain. Kepala Sub Bidang Pendayagunaan dan Penghapusan Barang Milik Daerah pada Badan Keuangan Kota Cirebon Karman mengakui masih banyak aset daerah yang belum bersertifikat, sehingga terkadang menyulitkan Pemerintah Kota Cirebon sewaktu akan melakukan pembangunan di lahan tersebut.

Dia mencontohkan Kantor Lurah Panjunan yang saat ini digugat oleh orang pribadi sehingga pada saat ini status perkaranya masih berjalan di pengadilan. “Kalau untuk tanah, kami memang masih banyak yang belum memiliki sertifikat. Selebihnya ya masih dalam bentuk akta jual beli atau tanah hibah. Nah, (aset daerah) ini kebanyakan seperti itu,” kata Karman. Kebanyakan aset yang telah disertifikatkan adalah aset yang terdapat bangunannya, seperti bangunan sekolah atau pemerintah. “Kebetulan kami banyak bermasalah di tanah dan jalan kota. Sehingga kami mengharapkan pemerintah desa maupun pengurus aset di satuan kerja perangkat daerah dapat lebih memahami tentang kondisi ini. Dengan demikian, penataan aset di Kota Cirebon bisa lebih baik.” Karman menjelaskan dalam setahun Pemerintah Kota Cirebon hanya dapat menyertifikat beberapa aset, tergantung dari anggaran yang disediakan untuk dialokasikan buat biaya penyertifikatan.

Lalu seperti yang dilansir dari [radarcirebon.com](http://radarcirebon.com), salah satu bukti kalau aset milik Pemerintah Kota Cirebon bisa digugat adalah hilangnya lahan eks Dinas Kelautan, Perikanan, Peternakan, dan Pertanian (DKP3)

dari daftar aset karena kalah menghadapi gugatan dari pihak Keraton Kasepuhan. Bahkan meski kantor Badan Perencanaan dan Pembangunan (Bappeda) bukan aset milik Pemerintah Kota Cirebon, tetapi saat ini sedang digugat oleh ahli waris Ratu Anggraeni.

Di samping persoalan anggaran, Karman pun mengakui bahwa penyertifikatan seringkali terkendala oleh pihak-pihak yang mengklaim sebagai ahli waris aset pemerintah daerah. Selain itu kurangnya SDM yang memiliki kompetensi dalam pelaporan dan pendokumentasian aset juga menjadi salah satu penyebab permasalahan pengelolaan aset di Kota Cirebon ini.

Berdasarkan data yang penulis peroleh saat penelitian awal bahwa pemerintah Kota Cirebon memiliki total 803 aset tanah hingga tahun 2018. Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut.

**Tabel 1.2**  
**Kartu Inventaris Barang (KIB) A Tanah**  
**Pemerintah Kota Cirebon Tahun 2018**

No	Jenis Tanah	Jumlah Bidang
1	Tanah Bangunan Rumah Negara	9
2	Tanah Bangunan Kantor Pemerintah	88
3	Tanah Kosong yang Sudah Diperuntukkan	18
4	Tanah Untuk Jalan Kotamadya	357
5	Tanah Bangunan Pembibitan	1
6	Tanah Bangunan Tempat Kerja Lainnya	8
7	Tanah Untuk Bangunan Instalasi Pengolahan	7

	Sampah	
8	Tanah Untuk Pemakaman Muslim	1
9	Tanah Untuk Pemakaman Kristen	1
10	Tanah Untuk Pemakaman Umum	3
11	Tanah Bangunan Pendidikan dan Pelatihan (Sekolah)	118
12	Tanah Bangunan Puskesmas/Posyandu	38
13	Tanah Bangunan Mess/Wisma/Asrama	2
14	Tanah Bangunan Rumah Sakit	1
15	Sawah ditanami Padi	1
16	Kolam Air Tawar	2
17	Tanah Bangunan Gedung Pelelangan Ikan	3
18	Tanah Bangunan Pasar	8
19	Tanah Bangunan Bioskop	1
20	Tanah Bangunan Terminal Darat	1
21	Tanah Bangunan Tempat Ibadah	10
22	Tanah Bangunan Dermaga	1
23	Tanah Bangunan Olahraga	12
24	Tanah Bangunan Taman/Wisata/Rekreasi	11
25	Tanah Bangunan Balai Sidang/Pertemuan	1
26	Tanah Bangunan Balai Nikah	1
27	Tanah Bangunan Pos Jaga/Menara Jaga	3

28	Tanah Sawah	4
29	Tanah Jalan	1
30	Tanah Lapangan Sepak Bola	1
31	Tanah Lapangan Bola Volly	2
32	Tanah Bangunan Fasilitas Sosial dan Umum	81
33	Tanah Bangunan Untuk Instalasi Air Kotor/Limbah	7
<b>Jumlah</b>		<b>803</b>

*(Sumber: Badan Keuangan Daerah Kota Cirebon, data diolah oleh penulis)*

Dari total 803 aset tanah tersebut, Pemerintah Kota Cirebon baru mengantongi 320 sertifikat sedangkan sisanya aset tanah yang dimiliki oleh Kota Cirebon masih dalam proses sertifikasi. Status hak atas aset Kota Cirebon dapat dilihat dari tabel berikut.

**Tabel 1.3**  
**Status Hak atas Aset Kota Cirebon**

No.	Penggunaan Aset	Jumlah Bidang	Sertifikat	Belum Sertifikat
1	Gedung / Kantor	339	320 (HP dan HPL)	19
2	Fasos / Fasum	105		105
3	Jalan Kota	359		359
	Jumlah	803	320	483

*(Sumber: BKD Kota Cirebon, data diolah oleh penulis)*

Lambatnya kinerja pemerintah dalam proses inventarisasi yang dilakukan menyebabkan masih banyaknya aset Kota Cirebon yang belum bersertifikat atau memiliki bukti kepemilikan atas aset tersebut. Dari total 803 aset yang dimiliki oleh Kota Cirebon hanya 320 aset yang sudah memiliki sertifikat sedangkan 483 aset belum memiliki sertifikat, artinya lebih dari 60% aset Pemerintah Kota Cirebon yang belum memiliki sertifikat. Maka dari itu, berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis tertarik untuk membahas dan melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Melihat dari penjelasan latar belakang masalah diatas, maka identifikasi masalah yang penulis teliti adalah sebagai berikut:

1. Berkaitan dengan standar dan sasaran kebijakan dalam sertifikasi aset tanah dan bangunan milik Pemkot Cirebon
2. Berkaitan dengan sumber daya manusia yang mengelola sertifikasi aset tanah dan bangunan milik Pemkot Cirebon
3. Berkaitan dengan sumberdaya anggaran dalam sertifikasi aset tanah dan bangunan milik Pemkot Cirebon
4. Berkaitan dengan kondisi lingkungan sosial, politik, dan ekonomi dalam proses sertifikasi aset tanah dan bangunan milik Pemkot Cirebon
5. Berkaitan dengan pelaksanaan program yang belum dijalankan secara efektif
6. Berkaitan dengan hilangnya aset tanah dan bangunan yang dimiliki oleh Pemkot Cirebon
7. Berkaitan dengan aset tanah dan bangunan milik Pemkot Cirebon yang menjadi sengketa dengan pihak luar

### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana standar dan sasaran kebijakan dalam proses Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon?
2. Bagaimana keadaan sumberdaya dalam Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon?
3. Bagaimana hubungan antar organisasi dalam Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon?
4. Bagaimana karakteristik agen pelaksana dalam Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon?
5. Bagaimana kondisi sosial, politik, dan ekonomi dalam Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon?
6. Bagaimana disposisi implementor dalam Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui standar dan sasaran kebijakan dalam proses Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon.
2. Untuk mengetahui keadaan sumberdaya dalam Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon.
3. Untuk mengetahui hubungan antar organisasi dalam Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon.
4. Untuk mengetahui karakteristik agen pelaksana dalam Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon.
5. Untuk mengetahui kondisi sosial, politik, dan ekonomi dalam Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon.
6. Untuk mengetahui disposisi implementor dalam Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon.

## **E. Kegunaan Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini penulis mengharapkan agar penelitian ini mempunyai manfaat bagi pihak-pihak terkait, baik secara teoritis maupun praktis antara lain:

### **1. Kegunaan Teoritis**

Secara umum penelitian ini dapat bermanfaat pada dunia Administrasi Publik dan berguna untuk mengembangkan teori tentang Ilmu Administrasi Publik khususnya tentang pengelolaan barang milik daerah (aset) dalam bentuk sertifikasi aset tanah dan bangunan.

### **2. Kegunaan Praktis**

- a. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah agar mampu mengelola barang milik daerah (aset) dengan baik terutama dalam proses pensertifikatan tanah dan bangunan pada Pemerintah Daerah Kota Cirebon
- b. Bagi peneliti, penelitian ini dapat berguna untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan mengenai proses pengelolaan barang milik daerah (aset) khususnya dalam proses sertifikasi tanah dan bangunan.
- c. Bagi pembaca atau umum, hasil dari penelitian ini dapat bermanfaat sebagai referensi dan tambahan ilmu pengetahuan serta dapat digunakan sebagai acuan untuk penelitian selanjutnya.

## F. Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, kerangka pemikiran terdiri dari tiga konsep yaitu *Grand Theory*, *Middle Theory*, dan *Operational Theory*. Dimana *Grand Theory* yang di gunakan adalah Administrasi Publik, *Middle Theory* yang digunakan adalah Kebijakan Publik dan *Operational Theory* yang digunakan adalah Implementasi Kebijakan.

*Grand Theory* yang digunakan adalah Administrasi Publik menurut Siagian dalam Syafri (2012: 25) Administrasi Publik adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.

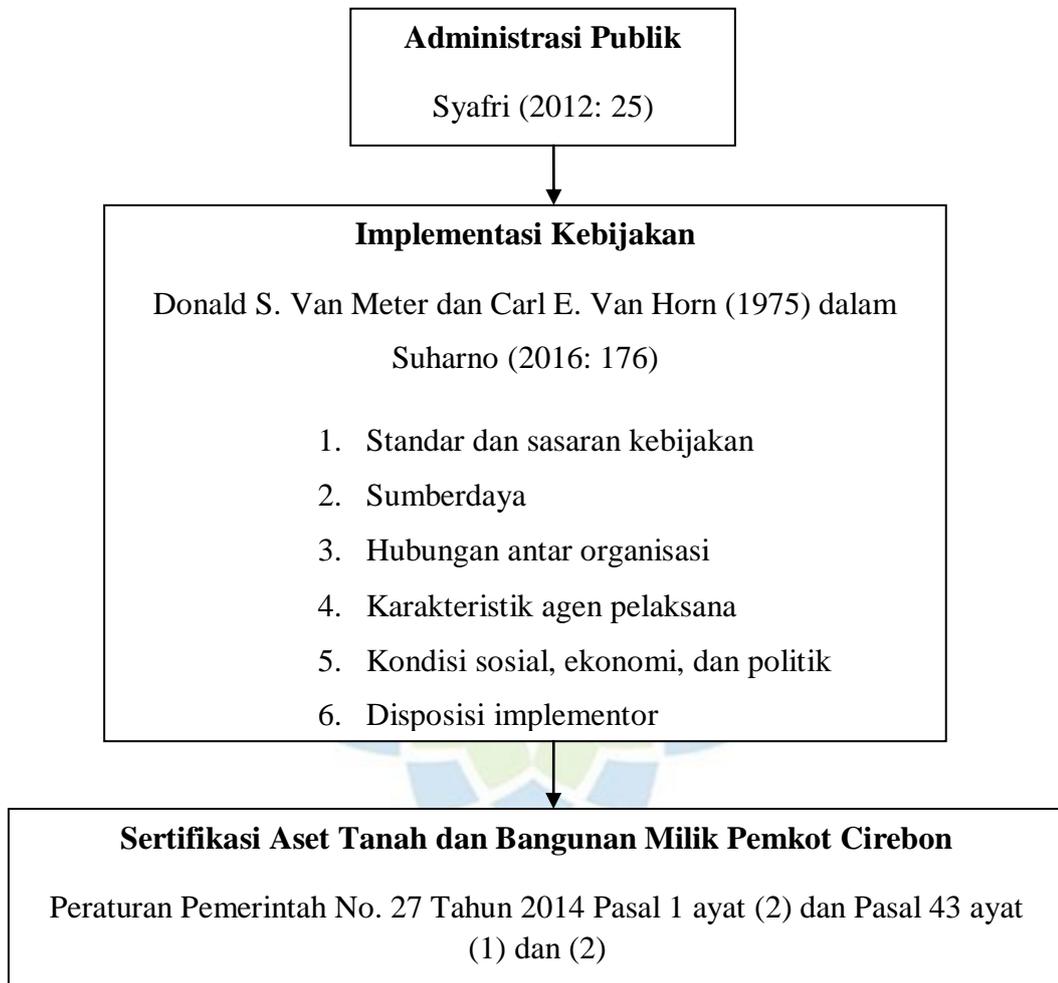
*Middle Theory* yang digunakan adalah Kebijakan Publik menurut James Anderson dalam Agustino (2014: 7) Kebijakan Publik yaitu serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan.

*Operational Theory* yang digunakan adalah Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn dalam Suharno (2016: 176) mendefinisikan implementasi kebijakan, merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Implementasi kebijakan menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975), ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni:

1. Standar dan sasaran kebijakan, harus jelas dan terukur karena ketidakjelasan standar dan sasaran kebijakan berpotensi untuk menimbulkan multiinterpretasi.
2. Sumberdaya, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya yang memadai, baik sumberdaya manusia maupun sumber daya non-manusia.
3. Hubungan antar organisasi, jalinan hubungan kerjasama yang sinergis diperlukan antar instansi terkait untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
4. Karakteristik agen pelaksana, mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi.
5. Kondisi sosial, ekonomi, dan politik, variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung implementasi kebijakan.
6. Disposisi implementor, mencakup tiga hal penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, kognisi, dan intensitas disposisi implementor.

**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran**



### **G. Proposisi**

Implementasi Kebijakan Tentang Sertifikasi Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Cirebon akan berjalan dengan baik jika memenuhi standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, hubungan antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial ekonomi dan politik, disposisi implementor.