

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara di era globalisasi ini perlu melaksanakan prinsip-prinsip pemerintahan ataupun tata kelola yang baik. Selain itu pemerintah pusat melimpahkan tanggung jawab setiap daerah dalam menjalankan roda pemerintahannya yang mengacu kepada prinsip otonomi daerah, dalam rangka mewujudkan *good governance*. Otonomi daerah ialah suatu hak pemerintah daerah untuk mengelola urusan pemerintahnya serta potensi yang dimiliki. Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah memberikan hak yang luas dan nyata serta tanggung jawab atas pemerintahannya sendiri. Dengan diterbitkannya undang-undang tersebut, menuntut pemerintah mengurus dan mengembangkan daerahnya masing-masing.

Dalam mengelola urusan daerah, pemerintah berpedoman kepada undang-undang yang berlaku. Termasuk dalam pengelolaan keuangan dan kekayaan yang berada di daerah otonom nya, untuk meningkatkan kemandirian dalam mengelola pembangunan secara optimal. Disebutkan bahwasanya keuangan daerah merupakan setiap hak dan kewajiban pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, dan dapat dinilai dengan uang atau segala bentuk kekayaan daerah yang diterbitkan melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pemerintah juga tentu bisa mengoptimalkan suatu sumber daya di daerah dengan memanfaatkan potensi serta sumber-sumber penerimaan daerah, termasuk dalam memanfaatkan aset-aset pemerintah daerah serta barang milik daerah. Maka dari itu, sebagai pertanggungjawaban baik dari segi fisik, keuangan maupun manfaatnya tata kelola pada aset daerah pun harus dilakukan secara efektif juga efisien dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, pengelolaan aset daerah dilakukan sebaik mungkin agar memiliki manfaat bagi daerahnya sendiri. Maka dari itu, aset merupakan sebuah kekayaan yang dimiliki daerah yang memang jika dikendalikan secara tepat dan dikelola dengan benar dan pada akhirnya memiliki manfaat untuk daerahnya sendiri guna mendukung roda pemerintahan, sehingga mendatangkan kemakmuran bagi rakyat. Pengelolaan aset daerah meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, pemusnahan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Pengelolaan aset daerah sangat berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah karena aset daerah dicatat dalam salah satu komponen laporan keuangan yaitu neraca. Oleh karena itu seluruh proses pengelolaan aset harus dilaksanakan dengan baik dan benar dengan harapan laporan keuangan yang disajikan khususnya dalam akun neraca tidak mendapatkan temuan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan bisa mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Aset daerah yang biasanya disebut dengan Barang Milik Daerah (BMD), merupakan barang didapatkan dari anggaran APBD serta suatu barang yang didapatkan dari hibah. Adapun barang/aset milik daerah yakni, kepemilikan tanah, bangunan, peralatan, akses transportasi, jaringan dan irigasi. Terdapat beberapa aset tetap lain yang sedang dalam pengerjaan ataupun pembangunan. Tanah merupakan salah satu aset yang dimiliki pemerintah daerah, yang dapat dimanfaatkan dalam bentuk sewa maupun lainnya sebagai salah satu sumber penerimaan daerah. Pada pengelolaan tiap-tiap aset daerah masih terdapat mengalami beberapa kendala hingga saat ini. Salah satu persoalan terkait pengelolaan aset daerah yaitu pada proses pengamanan. Sistem pengamanan aset yang lemah menyebabkan pemerintah terkendala dalam mengidentifikasi jumlah aset yang dimilikinya.

Pengamanan merupakan menjaga dan merawat setiap aset yang dimiliki oleh daerah agar dalam hal pemanfaatannya tidak ada klaim dari pihak lain. Pengamanan aset menjadi salah satu langkah dalam kebijakan suatu pengelolaan aset daerah. Pengamanan barang milik daerah dilakukan untuk pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah sendiri dalam mengelola aset/barang yang dimiliki daerah. Dengan adanya tata kelola barang milik daerah yang baik, dapat menciptakan tertib administrasi sehingga memberikan kepastian serta jaminan dalam pengelolaan barang milik daerah.

Salah satu kabupaten yang berada di Provinsi Jawa Barat yaitu Kabupaten Bekasi. Dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik, pemerintah daerah Kabupaten Bekasi berusaha menciptakan pemerintahan yang akuntabel. Ini

dibuktikan bahwa Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) yang bertanggungjawab atas Laporan Keuangan memperoleh Laporan suatu Hasil Pemeriksaan BPK pada tahun 2020 mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Namun saat ini dalam pengelolaan aset daerah, Pemerintah Kabupaten Bekasi mengalami beberapa kendala terutama pada hal pengamanan aset tanah.

Terdapat permasalahan dalam kepemilikan aset tanah seperti tidak adanya dokumen atau sertifikat tanah yang mengatasnamakan bahwa tanah tersebut milik pemerintah Kabupaten Bekasi. Seperti data berikut ini:

Tabel 1. 1
Rekapitulasi Aset Tanah

No	Kode Aset	Nama Aset	Jumlah	Tanah Sertifikat	Belum Sertifikat
1.	1.3.1.1.1	Tanah Bangunan	1.024	488	536
2.	1.3.1.1.2	Tanah Kosong yang diperuntukkan, sawah, Tambak, Irigasi	114	62	52
3.	1.3.1.1.3	Tanah Jalanan, Lapangan, Bangunan Air, Makam	318	36	282
		Jumlah	1.456	586	870

Sumber: LHP BPK Atas LKPD Kabupaten Bekasi, 2020

Dilihat dari data diatas dapat disimpulkan bahwa masih banyak aset tanah milik pemerintah daerah Kabupaten Bekasi yang belum juga bersertifikat. Tanah yang belum bersertifikat di Kabupaten Bekasi paling banyak terdapat pada tanah bangunan. Permasalahan kepemilikan aset tanah yang belum bersertifikat dapat memicu adanya penyerobotan dan penyalahgunaan dari pihak lain, karena belum

jelasan status hukum dari tanah tersebut. Oleh sebab itu masih terdapat tanah milik pemerintah daerah Kabupaten Bekasi yang diklaim oleh pihak lain, karena belum adanya sertifikat yang mengatasnamakan bahwa tanah tersebut milik pemerintah daerah Kabupaten Bekasi. Mengingat aset daerah berupa tanah jika dikelola dengan baik akan mendatangkan banyak manfaat dan bisa meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi Kabupaten Bekasi.

Upaya pengamanan aset tanah di Kabupaen Bekasi dalam hal ini belum dapat terlaksanan dengan baik. Oleh karena itu, perlu adanya upaya pengelolaan aset daerah terutama dalam hal pengamanan aset berupa tanah. Pengelolaan aset khususnya aset tanah dimulai dari adanya pengajuan pengadaan tanah hingga proses sertifikasi tanah yang dilepaskan untuk dijadikan sebagai tanah milik pemerintah daerah Kabupaten Bekasi. Langkah strategis dan peran penting dari Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi dalam melaksanakan pengamanan aset berupa tanah sangat dibutuhkan guna terwujudnya tertib administrasi di Kabupaten Bekasi. Hal tersebut mengingat Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi memiliki tugas dalam melaksanakan pengamanan, inventarisasi, Pengendalian, serta pemanfaatan aset. Berdasarkan uraian serta data diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Upaya Pengamanan Aset Tanah Milik Pemerintah Pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi”**.

B. Identifikasi Masalah

Berlandaskan dari hasil kajian dan pengamatan yang telah dilakukan oleh peneliti pada kesempatan ini, maka pada penelitian ini, peneliti mengidentifikasi masalah, diantaranya sebagai berikut:

1. Pada tahun 2020 ditemukan masih adanya aset berupa tanah yang belum memiliki sertifikat.
2. Belum optimalnya dalam pengelolaan aset daerah berupa tanah oleh pemerintah Kabupaten Bekasi, sehingga rawan untuk berpindahnya kepemilikan tanah oleh pihak ketiga.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan gambaran persoalan penelitian yang sudah dijelaskan diatas, maka dari itu peneliti membuat rumusan masalah, yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya pengamanan administrasi atas aset tanah milik pemerintah pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi?
2. Bagaimana upaya pengamanan fisik atas aset tanah milik pemerintah pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi?
3. Bagaimana upaya pengamanan hukum atas aset tanah milik pemerintah pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi?

D. Tujuan Penelitian

Adapun rumusan masalah yang sudah peneliti jelaskan, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui bagaimana upaya pengamanan administrasi atas aset tanah milik pemerintah Kabupaten Bekasi oleh Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD).
2. Mengetahui bagaimana upaya pengamanan fisik atas aset tanah milik pemerintah Kabupaten Bekasi oleh Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD).
3. Mengetahui bagaimana upaya pengamanan hukum atas aset tanah milik pemerintah Kabupaten Bekasi oleh Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD).

E. Manfaat Hasil Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini dapat membantu pembaca maupun penulis dalam memperluas kajian tentang keuangan daerah terutama yang memiliki kaitan dengan pengelolaan aset daerah.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi lembaga, hasil penelitian ini diharapkan bisa dipergunakan dalam menemukan solusi atas permasalahan dalam pengelolaan aset daerah terutama mengenai pengamanan aset daerah atas tanah di Kabupaten Bekasi.
- b. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan mampu melengkapi pengetahuan terkait pengamanan aset daerah atas tanah.
- c. Bagi umum, hasil dari penelitian ini diharapkan bisa mengembangkan pengetahuan serta informasi bagi pihak yang

memiliki kepentingan dengan permasalahan yang sejalan dengan topik yang diteliti oleh peneliti yaitu pengelolaan aset daerah.

F. Kerangka Penelitian

Dalam kerangka atau konsep pemikiran pada penelitian ini, peneliti akan menggunakan konsep atau kerangka segitiga terbalik. Pada konsep ini, hal yang dijelaskan yaitu mulai dari hal umum kemudian mengkrucut ke hal yang khusus atau jika dijabarkan yaitu dimulai dari *Grand Theory* yaitu Administrasi Publik, kemudian *Middle Theory* Keuangan Daerah, dan yang terakhir adalah *Operational Theory* yaitu Pengamanan Barang Milik Daerah.

Dalam arti sempit, administrasi sering diartikan sebagai kegiatan catat-mencatat, tata usaha, dan sebagainya. Sedangkan definisi administrasi menurut (Anggara, 2012 : 12) dapat didefinisikan bahwasanya administrasi sebagai proses pengorganisasian sumber daya agar penugasan kerja pada tingkat organisasi manapun dapat dilaksanakan dengan benar. Sedangkan administrasi publik ialah kerja sama sekelompok manusia atau lembaga secara efektif atau efisien dalam melaksanakan tugas pemerintahan sehingga tercapainya tujuan yang telah direncanakan.

Keuangan daerah adalah segala hak serta kewajiban daerah yang bisa ditakar menggunakan uang, atau juga dapat dikatakan sebagai segala sesuatu yang dapat berupa uang atau barang yang menjadi hak milik dari daerah sehubungan dengan pelaksanaan hak serta kewajiban daerah.

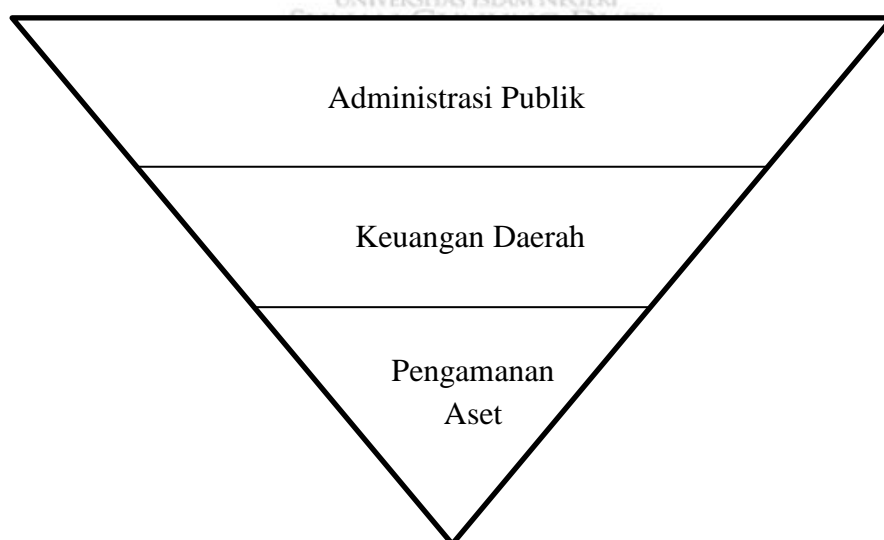
Dalam Keuangan daerah ada yang disebut BMD yang merupakan singkatan dari Barang Milik Daerah adalah seluruh kekayaan yang dimiliki daerah, baik diperoleh maupun dibeli atas beban APBD, serta harta kekayaan bersumber dari harta benda lain yang diperoleh secara sah, termasuk barang bergerak dan tidak bergerak beserta bagian-bagiannya atau satuan tertentu yang dapat dinilai, diukur dengan uang, termasuk ternak dan tanaman, dan surat berharga lainnya.

Lemahnya dalam proses pengelolaan barang milik daerah dapat salah satunya dalam pengamanan aset dapat mengakibatkan kerugian bagi pemerintah daerah. Apabila pengamanan aset tanah tidak dilakukan dapat menimbulkan permasalahan klaim dari pihak lain karena belum jelas status aset tersebut.

Berikut peneliti menyajikan gambar konsep segitiga terbalik:

Gambar 1. 1

Kerangka Pemikiran



Dalam *Grand Theory*, peneliti menggunakan teori dari (Anggara, 2012 : 44), Administrasi publik berkaitan dengan lembaga negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, serta yudikatif untuk mewujudkan kepentingan publik. Komponen utama administrasi publik ialah keuangan, organisasi, dan personalia. Administrasi publik merupakan suatu kegiatan dimana seseorang atau kelompok berproses guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Administrasi publik bertujuan untuk lebih mempelajari relasi pemerintah dengan publik serta menambah akuntabilitas kebijakan terhadap beragam kepentingan publik, serta mengkoordinir berbagai praktik manajerial agar mahir melangsungkan berbagai kegiatan dengan efektif, efisien serta rasional.

Dalam *Middle Theori*, teori yang digunakan oleh peneliti yaitu teori dari (Halim & Kusufi, 2014 : 25) mengartikan keuangan daerah merupakan Segala sesuatu hak serta kewajiban yang tentunya dapat dinyatakan dalam uang atau barang dan dapat dijadikan sebagai kekayaan daerah, sepanjang tidak dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi dan pihak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang.

(Halim & Kusufi, 2014 : 29) APBD dan barang milik daerah merupakan keuangan daerah yang dikelola secara langsung. Selanjutnya, Keuangan daerah dikelola dari manajemen keuangan daerah. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah adalah “mengorganisasikan dan mengelola sumber daya atau kekayaan yang ada di suatu daerah guna mencapai tujuan yang diharapkan dari daerah tersebut”. (Soleh & Rochmansjah, 2010 : 158) Barang yang dimiliki daerah ialah seluruh kekayaan yang dimiliki daerah, baik diperoleh maupun dibeli

atas beban APBD, serta harta kekayaan bersumber dari harta benda lain yang diperoleh secara sah, termasuk barang bergerak dan tidak bergerak beserta bagian-bagiannya atau satuan tertentu yang dapat dinilai, diukur dengan uang, termasuk ternak dan tanaman, dan surat berharga lainnya.

Sedangkan dalam *Operational Theory*, menjelaskan mengenai pengelolaan barang milik daerah terutama mengenai upaya pengamanan aset tanah. Pemberian hak otonomi daerah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah salah satunya pengelolaan Barang Milik Daerah. Segala kekayaan dan potensi yang ada di daerah menjadi urusan pemerintah daerah. Pemerintah daerah wajib menyelenggarakan tata kelola barang milik daerah sehingga memiliki suatu nilai aset yang tinggi. Pengelolaan barang milik daerah harus berpedoman kepada peraturan yang berlaku. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 3 ayat 1 menjelaskan bahwa “dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas dan kepastian hukum”. Pengelolaan aset daerah harus dilakukan dengan sebaik mungkin agar memiliki manfaat bagi daerah nya sendiri.

Mardiasmo dalam (Suwanda, 2013 : 284) mengemukakan bahwasanya “pengamanan aset yaitu salah satu tujuan strategis kebijakan pengelolaan aset daerah”. Pengamanan aset tanah milik pemerintah merupakan salah satu proses dari pengelolaan barang milik daerah. Lemahnya pengamanan aset tanah menjadi permasalahan yang sangat krusial, karena dapat merugikan bagi pemerintah itu

sendiri. Pengamanan aset tanah dilakukan agar tidak terjadi penyerobotan dan klaim dari pihak lain.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 3 ayat 1 menjelaskan bahwa “dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akutabilitas dan kepastian hukum”. Pengelolaan aset daerah harus dilakukan dengan sebaik mungkin agar memiliki manfaat bagi daerah nya sendiri. Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah meliputi:

1. Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran
2. Pengadaan
3. Penggunaan
4. Pemanfaatan
5. Pengamanan dan pemeliharaan
6. Penilaian
7. Pemindahtanganan
8. Pemusnahan
9. Penghapusan
10. Penatausahaan
11. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, menjelaskan bahwa pengamanan barang milik daerah dilakukan dengan tiga cara yaitu pengamanan administrasi,

pengamanan fisik, dan pengamanan hukum. Langkah strategis dan peran penting dari Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi dalam melaksanakan pengamanan aset berupa tanah sangat dibutuhkan guna terwujudnya tertib administrasi di Kabupaten Bekasi.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori dari “(Suwanda, 2013 : 284) mengemukakan bahwa pengamanan adalah proses kegiatan yang meliputi pengendalian untuk mengelola barang yang dimiliki daerah, berupa upaya hukum, administrasi dan fisik”. Karena teori ini dipandang relevan dengan permasalahan yang terjadi. Menurut Dadang Suwanda (2013 : 284) menyatakan bahwasannya pengamanan barang milik daerah mencakup sebagai berikut:

1. Pengamanan administrasi, meliputi kegiatan pencatatan, pembukuan, inventarisasi, pelaporan, dan penyimpanan dokumen kepemilikan.
2. Pengamanan fisik, mencegah terjadinya penurunan fungsi barang, penurunan jumlah barang, dan hilangnya barang. Pengamanan fisik untuk tanah dan bangunan dilakukan dengan cara pemagaran dan pemasangan tanda batas.
3. Pengamanan hukum, meliputi kegiatan melengkapi bukti status kepemilikan.

Gambar 1. 2
Kerangka Teori

