

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia menyimpan berbagai kekayaan sumber daya yang akan sangat berpotensi bagi tiap daerahnya sendiri jika potensi sumber daya tersebut dapat dikelola dengan baik, yang mana sebagian dari sumber daya tersebut merupakan milik pemerintah daerah baik berupa tanah, wisata, bangunan, benda-benda dan lainnya yang masuk ke dalam aset milik pemerintah daerah. Tiap daerah memiliki potensi aset yang berbeda dan tentunya berbeda pula dalam pengelolaannya, maka dari itu terbentuknya otonomi daerah yang akan sangat membantu agar bisa mengelola sendiri potensi aset yang ada di daerahnya. Sesuai dengan Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi pedoman untuk tiap daerah agar bertanggung jawab dalam menjalankan kewajiban dan kewenangan masing-masing urusan pemerintah daerahnya sendiri.

Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah wajib mengikuti peraturan perundangan yang sudah ditetapkan, tak terkecuali dalam mengelola potensi atau aset daerah tersendiri agar terbentuknya sistem pemerintahan yang baik (*good governance*). Setiap daerah dalam rangka mengelola potensi kekayaan milik daerahnya berpegang kepada Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengelolaan potensi aset milik daerah agar dapat berjalan dengan baik maka harus berlandaskan asas fungsional yaitu adanya transparansi, efisiensi, akuntabilitas, serta kepastian nilai Dengan

mengelola aset milik daerah yang berlandaskan prinsip *good governance* diharapkan sanggup meningkatkan kepercayaan dari masyarakat maupun pihak lainnya dalam penyelenggaraan keuangan daerah.

Pemerintah mengatur pengelolaan aset dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Aset atau Barang Milik Daerah (BMD) yang mana aset ialah seluruh barang yang didapatkan atau dibeli melalui dana APBD maupun berasal dari pendapatan lainnya yang sah.

Aset ataupun barang milik daerah agar dapat bermanfaat bagi daerah itu sendiri, maka aset tersebut harus terus memiliki nilai ekonomis, nilai jual, maupun nilai tukar agar dapat berguna baik melalui peranan *stakeholder* ataupun peranan pemerintah sendiri. Dengan adanya nilai ekonomi pada aset daerah maka akan dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan penerimaan daerah. Jika pemerintah daerah mampu memaksimalkan potensi aset daerah yang ada dengan menggunakan hak dan wewenangnya dengan tepat, maka akan meningkatkan pula penerimaan-penerimaan daerah dan akan turut serta berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang mana Pendapatan Asli Daerah (PAD) pun akan ikut serta meningkat.

Pengelolaan aset daerah menjadi hal utama karena aset daerah termasuk ke dalam pengelolaan keuangan daerah, pasalnya aset tersebut akan dicantumkan dalam suatu bagian pada laporan keuangan pemerintah atau laporan barang milik daerah yakni neraca. Pemerintah-pun wajib memperhatikan setiap dimensi yang akan dicantumkan dalam laporan keuangan pemerintah tersebut, karena laporan

keuangan pemerintahan akan diperiksa oleh BPK dalam bentuk Opini BPK. Opini BPK ini bertujuan dalam menyampaikan opini untuk tingkat kewajaran informasi melalui sistem pengendalian intern dan ketaatan pada aturan Undang-Undang yang berlaku serta mencerminkan kualitas akuntabilitas keuangan daerah itu sendiri (Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara Badan Keahlian DPR RI, 2017). Pemerintah daerah harus melaksanakan pengelolaan aset dengan sebaik mungkin agar bisa mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), yakni diberikan dengan standar bahwa sistem pengendalian internalnya yang layak dan tidak ada salah pencantuman pada material laporan keuangan.

Dikatakan oleh (Ditjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri, 2022) yang disampaikan oleh Plh. Direktur Jenderal (Dirjen) Bina Keuangan Daerah (Keuda) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Agus Fathoni dalam acara Webinar Keuangan Daerah Seri 5: Optimalisasi Pemanfaatan BMD dalam Rangka Meningkatkan PAD, bahwa ada beberapa permasalahan aset daerah yang terjadi saat ini yaitu:

1. Belum optimalnya pengelolaan aset daerah
2. Kapasitas aset daerah belum memadai
3. Penatausahaan aset daerah belum tertib dan belum optimal
4. Pelaksanaan pemanfaatan aset daerah cenderung tidak sesuai dengan regulasi hukum yang ada
5. Aset daerah masih ada yang tidak dimanfaatkan dengan semestinya padahal akan berpotensi apabila dimanfaatkan

6. Aset daerah masih ada yang dikuasai oleh pihak ketiga yang tidak sesuai dengan aturan dan hukum yang berlaku
7. Aset daerah tanah tidak memiliki bukti kepemilikan atau terdapat aset tanah yang belum bersertifikat

Telah disinggung bahwa pengelolaan aset daerah pada kenyataannya masih memiliki beberapa persoalan, salah satunya-pun dalam proses pengamanannya. Beberapa permasalahan pada pengamanan aset daerah yaitu masih ada aset tanah yang belum tersertifikasi maupun aset tanah yang sudah tersertifikasi tetapi bukan atas nama pemerintah daerah, masih ada aset yang diambil oleh pihak lain, adanya aset yang tidak diketahui keberadaannya, dan masih lamban proses penyelesaian pencatatan kepemilikan aset (Lukito, 2017). Padahal dari proses sertifikasi aset tersebut berguna untuk menunjukkan bahwa aset tersebut sah secara hukum dan menjadi bukti kuat dimiliki oleh daerah tersebut.

Aset tanah ialah yang menjadi salah satu bagian dari aset tetap yang dimiliki pemerintah daerah. Aset tanah ini dapat berkontribusi untuk sumber penerimaan daerah, yakni dengan dimanfaatkan secara baik, salah satunya untuk disewakan, maupun bekerja sama dengan pihak lain dalam pemanfaatan aset tanah tersebut seperti yang tercantum pada (Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 2020). Pemanfaat aset tanah tersebut sangat berperan penting dalam kontribusi Penerimaan Barang Negara Bukan Pajak (PNBP). Saat ini banyak bertebarannya lahan ataupun tanah kosong di tiap daerah yang mana banyak dari lahan tanah tersebut merupakan milik daerah, lahan liar tersebut jika tanpa pengawasan yang baik akan sangat berpotensi digunakan atau diambil dengan bebas oleh pihak-

pihak yang tidak bertanggung jawab yang akan membuat kerugian bagi daerahnya.

Melihat dari permasalahan umum seputar aset milik daerah tersebut yakni bahwasanya proses pengamanan aset tanah masih belum optimal. Oleh karenanya perlu dilakukan pengamanan aset tanah dalam rangka menjaga pengelolaan aset tersebut supaya tidak ada kerugian yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah itu sendiri kedepannya, dan terbentuknya pengelolaan aset daerah yang baik dan tertib sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat akan berjalan efektif.

Pengamanan aset tanah yakni usaha dalam pengendalian serta penertiban dalam bentuk upaya pengurusan tanah milik daerah baik secara fisik, administrasi, maupun tindakan hukum. Pengamanan aset harus menjadi hal yang utama agar aset tanah tersebut dapat dipergunakan secara ideal dan terhindar dari sengketa maupun klaim oleh pihak lain. Jumlah dan nilai aset di setiap daerah tentunya tidak sedikit yang mana sebagian besar aset tersebut diperoleh dari pembelian ataupun pengadaan yang sumber anggarannya berasal dari masyarakat. Oleh karenanya, aset tanah milik daerah menjadi kewajiban bagi pemerintah daerah itu sendiri agar dapat mengelola aset tersebut dengan baik melalui pengamanan dan pemeliharaan dalam pengelolaan aset daerah.

Kota Bandung memiliki begitu banyak aset daerah yang berpotensi dan bisa meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandung. Salah satunya pada aset tanah, melalui data neraca Pemerintah Kota Bandung 2021, aset tanah mendapatkan nilai yang terbesar dibandingkan aset lainnya yaitu sebesar

33.526.083.221.082,00. Pemerintah Kota Bandung pun mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK selama 3 tahun berturut-turut yakni pada tahun 2019 sampai 2021 dan tahun 2022 mendapatkan Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Perolehan opini pada tahun 2022 harus ditingkatkan kembali pada tahun berikutnya dengan cara mengawasi akuntabilitas pemerintah daerah dalam mengelola barang milik daerah.

Menyadari bahwa banyaknya aset tanah milik Pemerintah Kota Bandung, ternyata pada implementasi pengamanan asetnya masih memiliki beberapa persoalan salah satunya menurut (Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung, 2019) pada Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) BKAD Kota Bandung pada tahun 2019, masih adanya aset tanah milik pemerintah Kota Bandung yang kurang dukungan data yang otentik, sehingga perlu adanya identifikasi aset sebelum dilakukannya pendaftaran ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam proses sertifikasi atau status hukum aset tersebut. Serta dikatakan (Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung pada LKIP BPKAD Kota Bandung tahun 2020 dan 2021 bahwa masih diperlukan pengamanan aset tanah yang optimal secara administrasi ataupun hukum yang berupa sertifikasi tanah, serta secara fisik seperti diberikan pemasangan papan informasi aset milik Pemerintah Kota Bandung.

Adapun menurut hasil dari observasi di BKAD Kota Bandung bahwa, masih terdapat persoalan umum seputar pengamanan aset tanah milik Pemerintah Kota Bandung yakni sebagai berikut:

1. Data penunjang masih kurang lengkap seperti bukti kepemilikan aset yang sulit ditemukan seperti sulitnya menentukan batas tanah milik Pemerintah Kota Bandung.
2. Terbatasnya SDM dalam proses sertifikasi tanah yang melibatkan instansi lain yang berbeda kementerian.
3. Masih banyaknya aset tanah yang diklaim oleh pihak lain, baik yang sudah tersertifikasi maupun yang belum tersertifikasi.



Tabel 1. 1

**Progres Sertifikasi Tanah Milik Pemerintah Kota Bandung**

No	URAIAN	2019	2020	2021 sd Juni
1.	Total Tanah	17.267	17.267	17.259
2.	Tanah Bersertifikat	6.721	6.927	181
3.	Tanah Belum Bersertifikat	10.546	10.340	779

*Sumber: Sertifikasi Aset Tanah BKAD Kota Bandung tahun 2021*

Dilihat dari data progres sertifikasi tanah milik pemerintah Kota Bandung yang diperoleh melalui hasil observasi pada BKAD Kota Bandung, menunjukkan masih terdapat tanah yang belum tersertifikasi dari jumlah aset tanah milik pemerintah Kota Bandung yang cukup banyak. Salah satu kasus terkait pengamanan aset tanah milik Pemerintah Kota Bandung ialah tanah Kebun Binatang Bandung yang mana tanah tersebut mendapatkan klaim atau pengakuan dari pihak lain, padahal Pemerintah Kota Bandung sendiri sudah memiliki bukti-bukti yang sah bahwa kepemilikan tersebut memang milik Pemerintah Kota Bandung.

Seperti yang sudah dijelaskan di atas dari hasil observasi tersebut dan contoh permasalahan terkait klaim tanah oleh pihak lain, menunjukkan bahwa persoalan yang dihadapi oleh BKAD Kota Bandung masih cukup kompleks. Apabila Pemerintah Kota Bandung tidak dapat mengelola aset tanah tersebut dengan baik, maka akan berpotensi terjadinya permasalahan sengketa tanah lebih



banyak lagi ke depannya oleh pihak lain, sehingga dalam hal ini perlu adanya pengamanan aset tanah dengan dilakukannya sertifikasi aset serta pematokan dan pemasangan papan informasi aset milik Pemerintah kota Bandung.

Berdasarkan hal tersebut, pengamanan pada aset tanah milik pemerintah Kota Bandung belum terlaksana dengan maksimal. Oleh karenanya, diperlukan upaya pengelolaan aset tanah, khususnya pada proses pengamanannya. Dalam hal ini, Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) Kota Bandung berperan penting dalam pelaksanaan pengamanan aset tanah milik Pemerintah Kota Bandung demi tercapainya akuntabilitas kinerja pemerintahan yang baik, hal itu karena Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) Kota Bandung memiliki tugas pokok fungsi yakni melaksanakan urusan pemerintahan daerah pada bidang pengelolaan keuangan dan pengelolaan aset Kota Bandung salah satunya dalam pengamanan aset.

Berdasarkan dengan data dan uraian yang telah disebutkan, oleh karenanya penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengamanan Aset Tanah Milik Pemerintah Daerah oleh Badan Pengelola Keuangan dan Aset (BPKA) Kota Bandung”**.

## 1.2 Identifikasi Masalah

1. Di tahun 2019-2021 masih terdapat adanya aset tanah yang belum tersertifikasi.
2. Masih kurang optimalnya pengelolaan aset tanah milik Pemerintah Kota Bandung terutama dalam pengamanan aset, yang mana hal tersebut akan berdampak pada adanya sengketa atau klaim kepemilikan tanah oleh pihak lain.
3. Terbatasnya SDM dan waktu dalam proses sertifikasi setelah proses pendaftaran dari pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pemerintah Kota Bandung.

## 1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengamanan aset tanah pemerintah Kota Bandung berdasarkan pengamanan administrasi, pengamanan fisik, dan pengamanan hukum oleh BKAD Kota Bandung?
2. Bagaimana hambatan dan solusi dalam pengamanan aset tanah pemerintah Kota Bandung oleh BKAD Kota Bandung?

## 1.4 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pengamanan aset tanah pemerintah Kota Bandung melalui BKAD Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam proses pengamanan aset tanah pemerintah Kota Bandung melalui BKAD Kota Bandung.

## 1.5 Manfaat Hasil Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan seputar pengelolaan aset milik daerah terutama dalam proses pengamanan aset daerah dan sebagai acuan peneliti selanjutnya yang berkaitan dengan pengamanan aset daerah.

### 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi penulis, penelitian ini diharapkan mampu memperluas pengetahuan penulis dalam hal pengelolaan aset daerah khususnya dalam kegiatan pengamanan aset tanah.
- b. Bagi lembaga, diharapkan penelitian ini mampu dijadikan masukan dan evaluasi bagi Pemerintah Kota Bandung dalam proses pengamanan aset daerah.
- c. Bagi Masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan mampu memperluas pengetahuan seputar aset milik daerah.

## 1.6 Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, penulis akan memakai konsep pemikiran yang terdiri dari *grand theory*, *middle theory*, serta *operational theory*. Pada penelitian ini dalam *grand theory* atau Teori Umum yang dipakai yakni administrasi publik, *middle theory* atau teori antara yaitu pengelolaan keuangan daerah, serta *operational theory* atau Teori Operasional yaitu Pengelolaan Barang Milik Daerah.

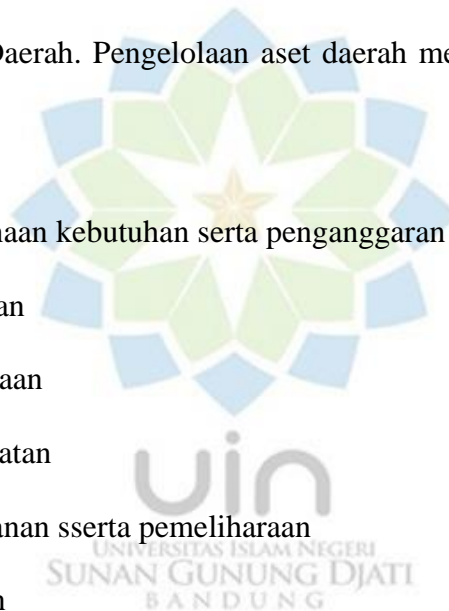
*Grand theory* yang dipakai pada penelitian ini yakni administrasi publik, penulis menggunakan teori dari Pasolong (2019:9) pada buku teori administrasi publik, dikatakan menurut teori tersebut yakni administrasi publik ialah tahapan kerjasama yang dilakukan oleh suatu kelompok maupun lembaga untuk menjalankan sistem pemerintahan yang bertujuan dalam pelaksanaan pelayanan publik secara efektif dan efisien. Administrasi publik meliputi berbagai kegiatan pemerintahan seperti administrasi kepegawaian negara, administrasi keuangan negara, administrasi perpajakan dan lainnya.

*Middle theory* pada penelitian ini yaitu pengelolaan keuangan daerah yang diambil melalui teori (Halim & Kusufi, 2013) dalam buku Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah. Dikatakan bahwa keuangan daerah dalam pengelolaannya yakni melalui manajemen keuangan daerah, artinya manajemen keuangan daerah yakni mengelola sumber daya maupun potensi aset suatu daerah dalam mewujudkan tujuan dari daerah itu sendiri. Keuangan daerah yakni seluruh hak maupun kewajiban yang dapat berupa uang ataupun barang serta mampu

dijadikan kekayaan daerah, selama tidak dikuasai oleh negara serta daerah maupun pihak lain yang sesuai dengan peraturan yang ada seperti yang dikemukakan Halim & Kusufi (2014:25).

*Operational theory* yang digunakan oleh peneliti yaitu pengelolaan barang milik daerah dalam hal pengamanan. Pengelolaan barang milik daerah yaitu kegiatan yang dilakukan untuk mengelola barang milik daerah yang berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No.19 Tahun 2016 tentang Pedoman Barang Milik Negara/Daerah. Pengelolaan aset daerah meliputi beberapa proses, yakni:

1. Perencanaan kebutuhan serta penganggaran
2. Pengadaan
3. Penggunaan
4. Pemanfaatan
5. Pengamanan sserta pemeliharaan
6. Penilaian
7. Pemindahtanganan
8. Pemusnahaan
9. Penghapusan
10. Penatausahaan
11. Pembinaan, pengawasan maupun pengendalian



Peneliti menggunakan teori dari (Suwanda, 2013) pada buku Optimalisasi Pengelolaan Aset Pemda. Barang milik daerah seperti yang dikatakan oleh Suwanda (2013:117) yakni seluruh kekayaan daerah yang didapatkan melalui beban Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) ataupun didapatkan melalui cara lainnya yang sah, yang setiap satuannya dapat dihitung, dinilai termasuk hewan serta tumbuhan terkecuali uang dan surat berharga. Aset tanah ialah salah satu barang milik daerah yang masuk pada kategori aset tetap.

Pengamanan dikatakan oleh Suwanda (2013:283) yakni aktivitas berupa usaha untuk mengawasi dalam pengelolaan barang milik daerah berupa pengamanan administrasi, pengamanan fisik, maupun pengamanan hukum.

Pengamanan administrasi menurut pendapat Suwanda (2013:284) yaitu adanya kegiatan pembukuan, pencatatan, inventarisasi, pelaporan, serta penyimpanan dokumen kepemilikan seperti adanya Izin Mendirikan Bangunan (IMB), berita acara serah terima, surat pernjajian, akte jual beli dan dokumen pendukung.

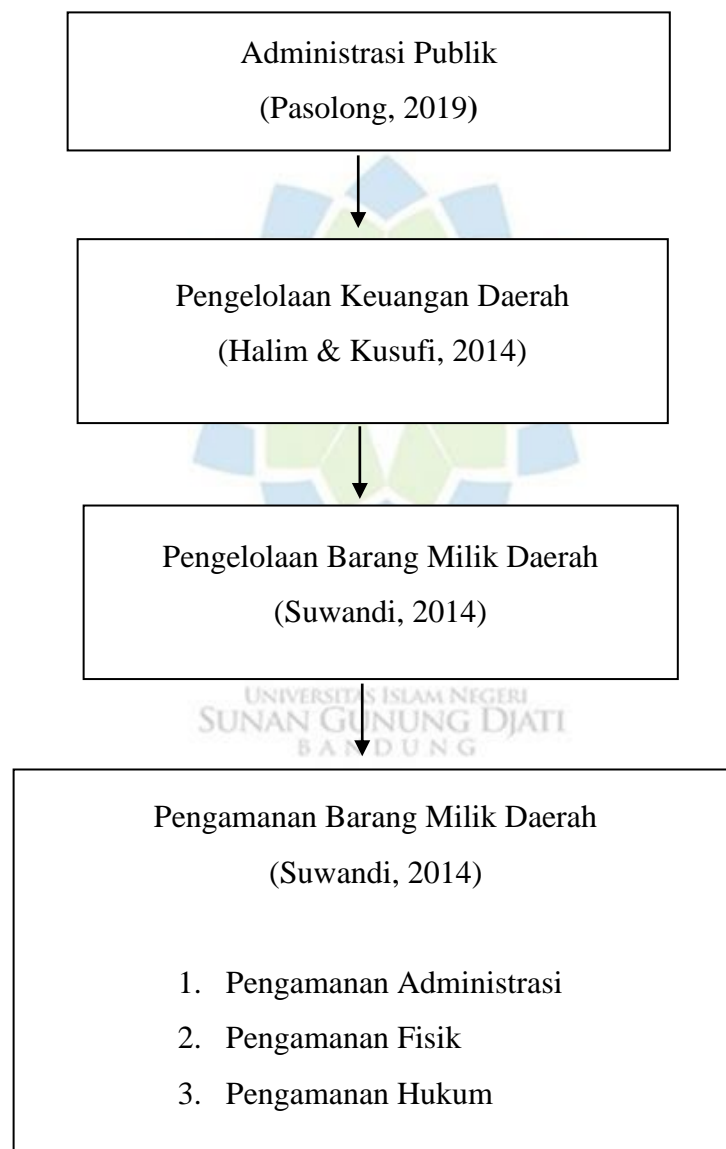
Pengamanan fisik dikatakan pula oleh Suwanda (2013:285) dilakukan bertujuan agar menjaga barang ataupun aset tersebut dari kerusakan fisik dengan dilakukannya pemasangan tanda batas, pemasangan lokasi tanah serta adanya asuransi bagi gedung kantor.

Pengamanan Hukum, Suwanda (2013:285) mengatakan pada aset tanah harus disertifikasi atas nama pemerintah daerah, sedangkan pada aset yang beramasalah dengan pihak lain penanganannya yakni dengan negosiasi untuk

penyelesaian masalah, kemudian adanya upaya pengadilan perdata maupun pidana, serta penerapan hukum tersebut merupakan upaya untuk aset daerah bisa dimanfaatkan secara ideal agar tidak ada sengketa oleh pihak ketiga.

**Gambar 1. 1**

**Kerangka Pemikiran**



*Sumber: Diolah peneliti tahun 2022*