

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Daerah pada umumnya mempunyai potensi dan sumber kekayaan yang beragam salah satunya tanah. Dalam konteks pertanahan, tanah merupakan permukaan bumi yang berupa daratan tempat manusia berdiri, bertempat tinggal, bercocok tanam dan segala jenis usaha untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya juga yang terpenting adalah tempat dimana suatu negara berdiri untuk melindungi, mengayomi rakyatnya untuk mencapai tujuan hidup yaitu kesejahteraan dan kemakmuran melalui usaha yang dilakukan oleh pemerintah. Tanah merupakan potensi sekaligus aset yang tentunya harus dikelola dengan optimal agar mempunyai pengaruh baik terhadap daerahnya sendiri sekaligus membuat daerah tersebut menjadi lebih mapan.

Potensi yang beragam ini tentunya menjadi kelebihan tersendiri bagi daerah menjadikannya suatu sumber ekonomi dan merupakan sumber daya yang menunjang keamanan suatu daerah sekaligus menjadi sesuatu yang mutlak diperlukan oleh daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Karena apabila aset daerah ini dikelola dengan baik maka akan memberikan kontribusi bagi Daerah terkait sebagai sumber pendapatan sekaligus dapat menunjang fungsi dan peran Pemerintah Daerah sebagai pelayan terbaik masyarakat.

Aset yang memiliki potensi dapat dikelompokkan berdasarkan sektor-sektor unggulan yang menjadi tumpuan dalam strategi pengembangan ekonomi nasional, baik jangka pendek, menengah maupun jangka panjang dan tentunya kriteria untuk menentukan hal tersebut harus terukur dan transparan. Dalam hal ini tentunya pemerintah dapat mengelola aset dengan baik sehingga potensi dapat dimanfaatkan secara maksimal.

Optimalisasi pengelolaan aset atau barang milik daerah harus didukung oleh kemampuan dan keahlian tinggi yang menunjang. Berkaitan dengan sikap profesionalisme tersebut, upaya untuk mendukung optimalisasi aset tersebut, upaya untuk mendukung optimalisasi dapat dilihat dari aspek peluang pasar dan aspek investasi yang tentunya tugas dari pemerintah daerah selaku pengelola.

Pemerintah Daerah dituntut mampu memanfaatkan salah satu potensi Barang Milik Daerah yakni Aset tanah untuk kepentingan publik dalam rangka pelaksanaan pembangunan jangka menengah maupun jangka panjang. Selain itu, Pemerintah Daerah juga dituntut mampu mengembangkan visi dan misi dalam pengelolaan Aset Daerah dengan mengembangkan strategi pengelolaan Aset.

Kota Bandung merupakan ibukota Provinsi Jawa Barat, sebagai kota metropolitan yang sudah modern yang memiliki banyak aset daerah Kota Bandung yang serius mengurus aset daerah hasilnya pada tahun 2018 dan 2019 mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa

Keuangan (BPK) meskipun begitu Kota Bandung sampai saat ini terus berbenah agar pengelolaan aset semakin membaik.

Pemerintah Kota Bandung mempunyai penopang dalam perekonomian yakni salah satunya barang milik daerah yaitu melalui aset tanah daerah yang dimiliki oleh daerah. Potensi sektor aset di Kota Bandung tidak hanya dalam pembangunan aset saja, namun juga menyangkut strategi pengelolaan aset tanah yang sudah dimanfaatkan ataupun yang belum dimanfaatkan.

Aset daerah merupakan sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Aset diklasifikasikan kedalam aset lancar dan nonlancar. Suatu aset diklasifikasikan sebagai aset lancar jika diharapkan segera untuk dapat direalisasikan atau dimiliki untuk dipakai atau dijual dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan. Aset yang tidak dapat dimasukkan dalam kriteria tersebut diklasifikasikan sebagai aset nonlancar.

Aset nonlancar meliputi kas dan setara kas, investasi jangka pendek, piutang dan persediaan. Aset nonlancar mencakup aset yang bersifat jangka panjang dan aset tak berwujud yang digunakan baik langsung maupun tidak langsung untuk kegiatan pemerintah atau yang digunakan masyarakat umum.

Aset daerah sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat. Aset daerah merupakan sumber daya yang penting bagi pemerintah karena aset atau barang daerah merupakan potensi ekonomi yang dimiliki oleh daerah.

Pengelolaan Aset dapat dibagi dalam lima tahapan kerja, yaitu inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset dan pengembangan SIMA (Sistem informasi Pengelolaan Aset). Kelima tahapan kerja ini saling berhubungan dan terintegrasi. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut :

Pertama, inventarisasi aset terdiri atas dua aspek, yaitu inventarisasi fisik dan yuridis/legal. Aspek fisik terdiri atas bentuk, luas, lokasi, volume/jumlah, jenis alamat dan lain-lain. Sedangkan aspek yuridis adalah status penguasaan, masalah legal yang dimiliki, batas akhir penguasaan dan lain-lain. Proses kerja yang dilakukan adalah pendataan, kodifikasi, pengelompokan dan pembukuan sesuai dengan tujuan aset.

Kedua, legal audit merupakan lingkup kerja pengelolaan aset yang berupa inventarisasi status penguasaan aset, system dan prosedur penguasaan atau pengalihan aset, identifikasi dan mencari solusi atas permasalahan legal, dan strategi untuk memecahkan berbagai permasalahan legal yang terkait dengan penguasaan ataupun pengalihan aset. Permasalahan legal yang sering ditemui antara lain status hak penguasaan aset yang lemah, aset dikuasai pihak lain, pemindahtanganan aset yang tidak termonitor.

Ketiga, penilaian aset merupakan suatu proses kerja untuk melakukan penilaian atas aset yang dikuasai. Biasanya ini dikerjakan oleh konsultan penilaian yang independen. Hasil dari nilai tersebut akan dapat dimanfaatkan untuk mengetahui nilai kekayaan maupun informasi untuk penetapan harga bagi aset yang ingin dijual.

Keempat, optimalisasi aset merupakan proses kerja dalam pengelolaan aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah/volume, legal dan ekonomi yang dimiliki aset tersebut. Dalam tahapan ini, aset-aset yang dikuasai Pemerintah Daerah diidentifikasi dan dikelompokan berdasarkan sektor-sektor unggulan yang menjadi tumpuan dalam strategi pengembangan ekonomi nasional, baik dalam jangka pendek, menengah maupun panjang. Tentunya kriteria untuk menentukan hal tersebut terukur dan transparan.

Sedangkan aset yang tidak dapat dioptimalkan, harus dicari faktor penyebabnya. Apakah faktor permasalahan legal, fiik, nilai ekonomi yang rendah ataupun faktor lainnya. Hasil akhir dari tahapan ini adalah rekomendasi yang berupa sasaran, strategi dan program untuk mengoptimalkan aset yang dikuasai.

Kelima, pengawasan dan engendalian pemanfaatan dan pengalihan aset merupakan satu permasalahan yang sering menjadi hujatan kepada pemerintah daerah saat ini satu sarana yang efektif untuk meningkatkan kinerja aspek ini adalah pengembangan SIMA. Melalui SIMA, transparansi kerja dalam

pengelolaan aset sangat terjamin tanpa perlu adanya kekhawatiran akan pengawasan dan pengendalian yang lemah.

Untuk memperoleh hasil maksimal pengelolaan barang milik daerah merupakan suatu hal yang wajib diperhatikan dengan baik oleh pemerintah daerah karena lewat pemanfaatan akan memperoleh keuntungan yang menjanjikan. Pemanfaatan ini dapat berbentuk fasilitas umum yang dapat dimanfaatkan dalam kegiatan ekonomi salahsatunya berupa pasar tradisional maupun pasar modern. Selain itu, pemanfaatan barang milik daerah memberikan sumbangan pada pendapatan asli daerah dari bentuk-bentuk pemanfaatan antara lain sewa, bagi hasil dan lainnya.

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) merupakan badan yang bertugas mengelola keuangan dan Barang Milik Daerah atau aset daerah. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandung yang ditetapkan tanggal 18 November 2016. Sebelum dibentuk BPKA, pada tahun 2009 dibentuk Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah berdasarkan Perda Nomor 13 Tahun 2009 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kota Bandung yang ditetapkan pada 7 Agustus 2009. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Wali Kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah fungsi penunjang keuangan.

Pemerintah Daerah pada dasarnya mempunyai kewajiban untuk mensertifikatkan aset daerah, hal ini termaktub dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah pasal 65 menyatakan :

- (1) Pengelolaan Barang, Pengguna Barang dan/atau kuasa Pengguna Barang wajib melakukan pengamanan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya.
- (2) Pengamanan barang milik daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
  - a. pengamanan fisik;
  - b. pengamanan administrasi;
  - c. pengamanan hukum.

Lebih lanjut pengamanan hukum dijelaskan pada pasal 68 ayat 4 sebagai berikut :

- (4) Pengamanan hukum dilakukan terhadap :
  - a. tanah yang belum memiliki sertifikat;
  - b. tanah yang sudah memiliki sertifikat namun belum atas nama Pemerintah Daerah Kota.

Dari literatur diatas jelas sebuah tugas bagi pemerintah untuk dapat mengamankan barang milik daerah yakni dengan pengamanan hukum dengan mensertifikatkan asetnya sebagai bukti kepemilikan atau legalitas yang sah. Pemerintah Daerah Kota Bandung sebagai pihak pengelola harus mempunyai inisiatif agar cepat mensertifikatkan asetnya supaya tidak menimbulkan adanya claim dari pihak lain yang dapat menimbulkan kasus baru.

Pengelolaan Aset Daerah sangat penting karena disamping sebagai aktiva tetap dalam faktor penambahan dalam total aset daerah juga bias dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan yang dapat menopang pendapatan asli daerah.

Pengelolaan aset bukan hanya pemanfaatan dan pendataan aset, tetapi juga meliputi perawatan dan perlindungan aset tersebut. Aset daerah tanpa adanya sertifikasi sebagai bukti kepemilikan yang jelas tentu dapat menimbulkan permasalahan karena adanya celah dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu yang menginginkan kepemilikan aset daerah menjadi miliknya

**Tabel. 1.1**  
**Data Sertifikasi Aset**

Tahun	Jumlah pendaftaran	Jumlah Bidang	Jumlah Bidang Bersertifikat	Jumlah Luas Per Tahun	Jumlah Luas Bersertifikat	Persentase Jumlah Aset Bersertifikat
2017	275	83	705	669.902	2.864.828	15%
2018	281	281	986	733.815	3.598.643	18%
2019	269	110	110	350.225	3.948.868	20%

Sumber : Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset 2020

Sertifikasi sebagai bukti kepemilikan Barang Milik Daerah atau Aset Daerah menjadi masalah yang berlangsung hingga saat ini, Pemerintah Kota Bandung memiliki lahan sekitar 18,9 juta meter sebagian besarnya berupa ruas jalan. Per Januari 2020 Aset di Kota Bandung yang sudah di sertifikatkan masih 20% lahan artinya sampai saat ini 80% aset daerah di Kota Bandung masih belum bersertifikat.

Meskipun pada Tahun 2018 jumlah bidang bersertifikat melonjak pesat yaitu 986 bidang. Hal ini jangan dijadikan sebuah kebanggaan karena pada kenyataannya hingga saat ini masih ada 80% aset daerah yang masih belum di sertifikatkan.

Oleh karena itu, Badan Pengelola Keuangan dan Aset harus lebih bergegas dalam mensertifikati aset daerah dan Badan Pertahanan Nasional juga harus memiliki kinerja yang baik supaya penerbitan kepemilikan secara sah atau sertifikat aset-aset daerah semakin membaik. Aset-aset daerah yang belum terdaftar ini dapat menimbulkan penyerobotan aset tanah daerah oleh pihak-pihak tertentu. Penyerobotan ini pernah beberapa kali terjadi dan terjadilah perdebatan antara pihak pemerintah dan pihak tertentu yang katanya pemilik tanah tersebut.

Banyaknya aset daerah yang belum bersertifikat ini dapat menimbulkan konflik atau permasalahan baru bagi pemerintah itu sendiri karena pihak-pihak yang tak bertanggungjawab selalu mengawasi kelengahan pemerintah maka harus adanya terobosan baru untuk menciptakan rasa aman dan efektif dalam implementasi kebijakan.

Pengelolaan aset daerah di Kota Bandung belum optimal seperti yang diharapkan banyaknya kendala yang menyebabkan kurang optimalnya implementasi dalam pengelolaan aset. Adapun indikasi terkait masalah mengenai belum optimalnya pengelolaan aset pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung antara lain :

1. Sumber Daya Manusia pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung yang mengelola sertifikasi aset belum semua kompeten.

2. Adanya ketidaktepatan data pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung antara dokumen dengan fakta dilapangan terkait bukti kepemilikan lahan.
3. Belum adanya kesepakatan tertulis dengan Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung perihal pembelian tanah yang tidak langsung disertifikatkan.
4. Adanya claim dari pihak yang berkepentingan atas suatu lahan atau tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Bandung yang dapat menimbulkan kasus baru perihal hak milik suatu aset.
5. Terbitnya sertifikat yang cenderung lambat dari Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai target berbeda dengan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung dalam sertifikasi aset.

Pada latar belakang diatas, memunculkan asumsi peneliti bahwa belum optimalnya Implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah tentang Sertifikasi Aset di Kota Bandung dipengaruhi oleh beberapa faktor, namun dalam hal ini peneliti akan mencoba mengkaji dari variable implementasi kebijakan karena secara teoritis implementasi kebijakan sebagai berjalannya proses suatu kebijakan.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, peneliti tertarik untuk mengkaji serta meneliti secara mendalam dengan mengungkapkannya dalam bentuk skripsi yang berjudul : **“Implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang**

**Milik Daerah (Studi tentang Sertifikasi Aset pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung).**

**1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah tentang Sertifikasi Aset pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung ?
2. Faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah tentang Sertifikasi Aset pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung ?
3. Upaya apa yang dilakukan dalam menunjang keberhasilan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah tentang Sertifikasi Aset oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung ?

**1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah tentang Sertifikasi Aset pada Badan Pengelolaan dan Aset Kota Bandung.
2. Untuk mengembangkan dan menganalisa secara mandalam faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah tentang Sertifikasi Aset pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung.

3. Untuk mengetahui upaya apa saja yang dilakukan dalam menunjang keberhasilan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah tentang Sertifikasi Aset Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan yang diharapkan dari peneliti adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangsih dalam pengembangan Ilmu Pemerintahan terutama pada sektor Kebijakan Publik.

2. Kegunaan Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi rujukan untuk pengembangan Pengelolaan Barang Milik Daerah tentang Sertifikasi Aset yang lebih baik pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung.