

Penyusunan Model Pengamanan Aset Tidak Bergerak di Kabupaten Sumenep

Toton Merianto¹, Siti Musyarofah², Bambang Haryadi³

^{1,2,3}Universitas Trunojoyo Madura

²sitimusyarofoh@trunojoyo.ac.id

Abstract

The problem of management asset is one of many problems faced by local government whose material asset. The research purpose is to create security model on immovable assets in Sumenep. This research uses qualitative method with soft system methodology approach. The results showed that Sumenep district government in implementing the immovable asset security is not optimal because there is no standard reference, so immovable assets security model is needed. Administrative security model starting from demand the land assets report from the entire agencies accompanied by supporting documents. Furthermore, the report synchronized and verified directly to the assets location. If there are assets that administratively incomplete, than it must performed by legal security that starts from tracking the land assets status, if uncertified assets are found than certification is needed. Certified land assets then followed up through the physical security of land assets that used by the other party or misused by parties who violate the provisions of the land use agreement by fencing/installing a sign of ownership.

Keywords: conceptual model, immovable security, soft system methodology

Abstrak

Permasalahan aset merupakan satu dari berbagai permasalahan yang selalu terjadi pada hampir setiap instansi pemerintah daerah terutama entitas yang memiliki aset dengan jumlah yang sangat besar. Penelitian ini bertujuan untuk menyusun model pengamanan aset tidak bergerak di Kabupaten Sumenep. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan *soft system methodology*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemkab Sumenep dalam melaksanakan pengamanan aset tidak bergerak masih belum optimal. Hal ini karena belum ada standar acuan yang jelas, sehingga diperlukan model pengamanan aset tidak bergerak. Model pengamanan administrasi dimulai dari permintaan laporan aset tanah dari seluruh OPD disertai dokumen pendukung. Selanjutnya laporan tersebut dilakukan sinkronisasi dan verifikasi langsung ke lokasi aset. Jika terdapat aset yang belum lengkap secara administrasi, selanjutnya dilakukan pengamanan hukum yang dimulai dari melacak status aset tanah, apabila ditemukan aset yang belum bersertifikat maka dilakukan pensertifikatan tanah ke BPN. Aset tanah yang bersertifikat kemudian ditindaklanjuti melalui pengamanan fisik terhadap lahan milik pemerintah daerah yang digunakan oleh pihak lain atau disalahgunakan oleh pihak yang melanggar ketentuan perjanjian penggunaan tanah milik pemerintah daerah dengan cara pemagaran/pemasangan tanda kepemilikan.

Kata Kunci: model konseptual, pengamanan aset tidak bergerak, *soft system methodology*

PENDAHULUAN

Salah satu elemen dalam neraca pemerintah daerah adalah aset. Dalam laporan neraca, informasi tentang aset menggambarkan potensi ekonomi serta kondisi kekayaan yang dimiliki pemerintah daerah. Dari informasi tersebut masyarakat dapat menilai kemandirian keuangan daerah tersebut serta seberapa menarik melakukan investasi di wilayah itu terkait dengan keamanan berinvestasi serta potensi keuntungan yang bisa diperoleh. Selain itu, terkait kelengkapan dan prasarana publik juga dapat memberikan dampak kenyamanan bertempat tinggal di daerah tersebut (Mulalinda and Tangkuman, 2014).

Manajemen terhadap aset dilakukan supaya aset-aset yang dimiliki oleh daerah dapat berfungsi secara maksimal serta menjadi modal awal bagi pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaan tugas dan kewenangan pemerintah daerah. Dengan kata lain, aset daerah adalah urusan yang harus dikelola dengan baik dan benar sehingga akan terwujud pengelolaan aset daerah yang transparan, efisien, bertanggungjawab dan adanya kepastian nilai aset daerah yang dapat berfungsi untuk menunjang pelaksanaan tugas dan kewenangan pemerintah daerah. Sebagian dari aset membutuhkan biaya perawatan atau pemeliharaan dan juga turun nilainya (terdepresiasi) seiring waktu, jadi aset daerah jika tidak dikelola dengan semestinya, justru akan menjadi beban bagi pemerintah daerah.

Permasalahan tentang aset merupakan satu dari berbagai permasalahan yang selalu terjadi pada hampir setiap instansi pemerintah terutama entitas yang memiliki aset dengan jumlah yang sangat besar. Selanjutnya, dalam rangka mewujudkan penerimaan yang optimal, pengeluaran yang efisien serta pengelolaan kekayaan/aset daerah secara efektif, jumlah dan potensi kekayaan/aset negara yang sangat besar ini masih dirasa belum dimanfaatkan secara optimal. Dengan adanya hal tersebut, akan memicu kerugian negara yang disebabkan oleh kompleksitas masalah serta pelaksanaan pengelolaan aset/barang milik daerah yang kerap tumpang tindih.

Pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah telah dituangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 1 poin 28 yang menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pengelolaan barang milik daerah adalah keseluruhan kegiatan yang 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; dan 11) pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Aset/barang milik daerah sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat harus dikelola dengan baik dan benar yang pada akhirnya dapat mewujudkan pengelolaan barang atau aset yang memenuhi akuntabilitas. Aset yang dimiliki pemerintah daerah sangat bervariasi baik jenis maupun jumlahnya, sehingga berpotensi memunculkan permasalahan. Permasalahan manajemen aset/barang milik daerah tersebut biasanya disebabkan diantaranya karena belum dilakukannya inventarisasi seluruh aset daerah yang masih tersebar dan ketidakjelasan status kepemilikan atas beberapa jenis aset, seperti: tanah dan bangunan (Ratnasari, 2013).

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman

Pengelolaan Barang Milik Daerah disebutkan bahwa pengamanan barang milik daerah wajib dilaksanakan oleh pengelola barang, pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang terhadap barang yang berada dalam penguasaannya. Pelaksanaan pengamanan barang milik daerah tersebut meliputi pengamanan fisik, pengamanan administrasi, dan pengamanan hukum. Selain itu, pengelola barang juga wajib melakukan penyimpanan terhadap bukti kepemilikan barang milik daerah dengan tertib dan aman.

Tata cara pengamanan aset/barang milik daerah terutama pengamanan terhadap aset tidak bergerak (tanah) berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah adalah sebagai berikut: (1) Pengamanan fisik, yaitu pengamanan terhadap aset/barang milik daerah yang dilakukan dengan cara pembangunan pagar batas atau pemasangan patok penanda batas tanah, pemasangan tanda kepemilikan, melakukan penjagaan terhadap aset tanah; (2) Pengamanan administrasi, yaitu pengamanan terhadap aset yang dilakukan dengan cara menginventarisasi, menyimpan, dan menatausahakan dokumen bukti kepemilikan tanah serta dokumen pendukung lainnya secara tertib dan aman; (3) Pengamanan hukum, yaitu pengamanan terhadap aset daerah yang dilakukan dengan cara mensertifikat tanah atau melakukan balik nama atas sertifikat yang masih belum atas nama pemerintah daerah.

Masalah-masalah pada aset tetap yang sering terjadi pada Pemerintah Daerah berkaitan dengan pengamanan aset tidak bergerak secara umum berdasarkan ikhtisar hasil pemeriksaan BPK-RI mulai tahun 2008 sampai dengan 2015 diantaranya yaitu : (1) Masih banyak aset tanah dan bangunan tidak didukung dengan bukti hak atas tanah yang sah (belum bersertifikat) atau belum dibaliknamakan atas nama Pemda sehingga hak atas tanah tersebut lemah dan rawan dikuasai pihak lain; (2) Aset tanah dikuasai pihak ketiga tanpa perjanjian yang jelas sehingga menyulitkan pada saat akan mengambil alih kembali; (3) Hasil pengadaan tanah belum dipasang batas-batas tanah, sehingga pengakuan kepemilikan atas tanah secara hukum masih lemah dan memberikan peluang timbulnya pengambilalihan atau penggunaan atas tanah tersebut oleh pihak lain; (4) Aset tanah dan bangunan tidak tercatat dalam neraca sehingga berpotensi terjadi penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

Selain dari ikhtisar hasil pemeriksaan BPK-RI, permasalahan mengenai pengamanan aset daerah, terutama aset tidak bergerak dapat diketahui melalui penelitian-penelitian sebelumnya. Dari penelitian-penelitian tersebut diketahui bahwa aset daerah terutama aset tidak bergerak dapat mengakibatkan beberapa permasalahan apabila manajemen aset tidak dilaksanakan dengan baik.

Penelitian Krisindarto (2012) menemukan bahwa terdapat dua permasalahan terkait belum optimalnya pengelolaan aset tanah di Kota Semarang. Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain Pemerintah Kota Semarang belum melakukan review terhadap siklus pengelolaan aset tanah eksisting dan belum melakukan penyusunan rencana strategis optimasi aset dengan cara menyusun Peraturan Daerah yang mengatur tentang strategi dan optimasi aset daerah. Sedangkan penelitian Wulandari (2017) menunjukkan bahwa aset tanah merupakan salah satu aset daerah yang paling sulit dalam pengamanan dan pemeliharannya. Hal tersebut disebabkan masih kurangnya pemahaman pengelola aset

mengenai peraturan perundangan terkait, kepemilikan aset tanah tidak didukung bukti hak atas tanah yang sah, administrasi bukti kepemilikan aset tidak tertib serta aset tanah yang belum diserahkan status penggunaannya kepada Pemerintah Kota Pontianak.

Selain di Indonesia, permasalahan mengenai aset tidak bergerak juga terjadi di Malaysia. Penelitian Berahim, Jaafar and Zainudin (2015) menunjukkan bahwa dalam laporan umum auditor mengenai kegiatan Departemen Pemerintahan dan Instansi Pemerintah Malaysia dari tahun 2011 sampai 2013, pemborosan anggaran pemerintah disebabkan oleh kegagalan pemanfaatan dan pengelolaan tanah milik pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus menetapkan strategi serta melakukan perbaikan administrasi dan manajemen terutama pada aset tak bergerak sehingga dapat mengurangi masalah anggaran pemerintah daerah di Malaysia. Selain itu, Abdullah et al. (2011) juga mengungkapkan bahwa terdapat lima masalah utama manajemen dalam pengelolaan aset tanah milik pemerintah Malaysia. Permasalahan tersebut antara lain kurangnya unit/departemen yang tepat dalam mengurus pertanahan pada kementerian, kurangnya keahlian, kurangnya strategi yang tepat, kurangnya prosedur manajemen yang tepat dan kurangnya penggunaan IT.

Kerekes and Williamson (2010) secara khusus menganalisis dampak sertifikasi tanah pemerintah sebagai metode pengamanan lahan di pedesaan Peru. Temuan penelitian menunjukkan bahwa sertifikasi tanah tidak mencapai manfaat yang positif terkait pengamanan lahan. Selain itu ditemukan juga bahwa individu lebih menyukai metode yang dilakukan swasta dalam pengamanan lahan untuk kepentingan publik. Penelitian Acharya (2008) menemukan bahwa di Nepal banyak terjadi pelanggaran batas lahan pemerintah oleh penduduk yang bermigrasi dari pegunungan ke daratan dan dari pedesaan ke perkotaan. Kurangnya kebijakan tanah yang komprehensif, aksi pengamanan tanah terpadu, dan duplikasi tanggungjawab merupakan kelemahan dari sistem manajemen aset pada Ministry of Land Reform and Management.

Beberapa penelitian terdahulu yang telah diuraikan dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif baik bersifat deskriptif maupun studi kasus. Penelitian ini mencoba mengurai permasalahan manajemen aset daerah menggunakan pendekatan kualitatif dengan memanfaatkan pisau analisis yaitu Soft System Methodology (SSM) dengan mengambil objek studi di Kabupaten Sumenep.

Tercatat dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia mengenai Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dalam kurun waktu 9 (sembilan) tahun terakhir (2008-2016), Pemerintah Kabupaten Sumenep selalu mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Salah satu permasalahan yang menyebabkan Pemerintah Kabupaten Sumenep memperoleh opini WDP karena belum memaksimalkan aset tetap (tanah dan bangunan) milik pemerintah Kabupaten Sumenep. Hal ini dapat dilihat dari beberapa kendala terutama masalah inventarisasi aset sebagaimana hingga sekarang belum ada data yang baku tentang jumlah luas tanah milik pemerintah Kabupaten Sumenep, termasuk masalah legal audit sebagaimana data dari BPPKAD Kabupaten Sumenep tentang Rekapitulasi Aset Tanah per 31 Desember 2016 yaitu sebanyak 1.440 bidang tanah, yang baru bersertifikat 484 bidang (33,61%) dan sisanya 956 bidang (66,39%) tidak memiliki status hukum yang jelas. Permasalahan

aset tersebut yang menjadi kendala Kabupaten Sumenep untuk meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Hal ini menimbulkan adanya anggapan bahwa kegiatan inventarisasi aset tetap terutama yang berkaitan dengan pengamanan aset tidak bergerak masih menemukan permasalahan yang mana dalam pelaksanaannya sering tidak sesuai dengan prosedur pelaksanaan yang benar. Permasalahan lainnya adalah terbatasnya kualitas sumber daya manusia serta sarana dan prasarana penunjang yang kurang termanfaatkan dengan baik dalam mendukung pelaksanaan inventarisasi aset pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Hal ini tentu saja turut mempengaruhi penilaian BPK secara khusus terhadap kinerja pengelolaan aset daerah serta kinerja keuangan Kabupaten Sumenep secara umum.

Berdasarkan uraian tersebut, dengan memperhatikan opini BPK-RI terhadap pemerintah daerah Kabupaten Sumenep dan hubungannya dengan permasalahan-permasalahan terkait aset tidak bergerak, maka penting rasanya untuk dapat mengetahui lebih lanjut berbagai permasalahan atas aset tidak bergerak yang terjadi pada pemerintah daerah Kabupaten Sumenep. Penelitian ini bukan hanya untuk mengetahui berbagai permasalahan mengenai aset tidak bergerak seperti pada penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, namun akan dicari juga bagaimana solusi dari permasalahan tersebut.

Tujuan penelitian ini dimaksudkan untuk menyusun model manajemen aset daerah melalui pengamanan barang milik daerah pada aset tidak bergerak yang efektif di Kabupaten Sumenep.

METODE

Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian kualitatif yang mencoba untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial. Sedangkan alat analisis yang digunakan yaitu dengan pendekatan *soft system methodology* (SSM). Menurut Checkland and Scholes (1990) *soft system methodology* merupakan pendekatan yang terstruktur untuk menyelesaikan masalah yang tidak terstruktur. Esensinya adalah membangun model sistem melalui pemaknaan serta pemahaman secara mendalam mengenai situasi masalah sesuai fenomena yang dihadapi (Williams, 2005).

Menurut Mingers (2000), Jackson (2001), dan Lockett, Ngubane and Memela (2001), SSM berparadigma interpretative sehingga teknik penerapannya di lapangan sangat tergantung pada situasi permasalahan, konteks penelitian, kemampuan pengguna serta perilaku aktor-aktor. SSM juga merupakan metodologi yang digunakan untuk mendukung strukturisasi pemikiran dalam masalah organisasi dan komunitas yang kompleks. Oleh karena itu, SSM dapat diartikan sebagai suatu proses untuk mengidentifikasi, merumuskan akar permasalahan dan pemecahannya, menemukan dan mempertemukan pendapat para pihak yang terlibat seperti pelaksana, pengambil keputusan, pengguna, dan dengan mempertimbangkan kondisi lingkungan dan pandangan umum masyarakat/politik/sosial budaya.

Soft system methodology didasarkan pada 7 tahapan proses yang dimulai dari pengklarifikasian situasi masalah yang tidak terstruktur melalui perancangan sistem aktivitas manusia yang diharapkan membantu memperbaiki situasi model konseptual ini kemudian

dibandingkan dengan situasi masalah dalam rangka mengidentifikasi perubahan yang layak. Tujuh tahapan *soft system methodology* sebagaimana juga disampaikan oleh Checkland and Scholes (1990), antara lain : (1) *Enter situation considered problematical* (memahami situasi permasalahan); (2) *Express the problem situation* (mengungkapkan situasi permasalahan); (3) *Formulate root definitions of relevant systems of purposeful activity* (pembuatan definisi akar permasalahan yang mencakup pandangan tertentu terhadap situasi masalah sesuai dengan perspektif yang relevan); (4) *Build conceptual models of the systems named in the root definitions* (membangun model konseptual berdasarkan akar permasalahan untuk setiap elemen yang didefinisikan); (5) *Compare models with real world action* (membandingkan model konseptual dengan realitas/dunia nyata); (6) *Define possible changes which are both desirable and feasible* (menetapkan perubahan model yang diinginkan); (7) *Take action to improve the problem situation* (melakukan tindakan perbaikan untuk memperbaiki situasi masalah).

Checkland and Poulter (2006) menegaskan bahwa SSM merupakan suatu proses berlanjut namun tahapan-tahapan dalam SSM tidak bersifat kaku sehingga dapat disesuaikan dengan situasi dalam pelaksanaannya. Biasanya dalam penggunaannya tidak terpaksa bahwa proses itu harus sekuensial maju, namun gerakan setiap tahapan dalam SSM bisa maju atau mundur ke setiap tahapan (Brocklesby, 1995).

Penelitian ini berfokus pada Manajemen Aset Daerah melalui Pengamanan Barang Milik Daerah pada Aset Tidak Bergerak berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dalam peraturan tersebut proses pengamanan aset/barang milik daerah terutama pengamanan terhadap aset tidak bergerak (tanah) terbagi menjadi 3 yaitu pengamanan fisik, pengamanan administrasi, dan pengamanan hukum.

Dalam penelitian ini yang menjadi situs penelitian adalah Bidang Aset pada Badan Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sumenep dengan asumsi karena Bidang Aset pada BPPKAD merupakan pusat informasi dimana hal-hal yang berkaitan dengan manajemen aset daerah serta pelaksanaan pengelolaan aset daerah. Selain itu peneliti telah sering berkomunikasi dengan staf-staf yang ada pada lokasi penelitian sehingga memudahkan dalam proses penelitian dan diharapkan mampu memberikan masukan, saran dan poin tersendiri kepada peneliti atau sebaliknya.

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder yang menyangkut sumber-sumber informasi yang dapat memperkaya dan memperluas informasi tentang permasalahan yang diteliti. Data primer diperoleh langsung dari informan melalui wawancara dan observasi, sedangkan data sekunder diperoleh dari sumber kedua atau sumber sekunder berupa kebijakan atau aturan pemerintah.

Pengumpulan data diperoleh melalui wawancara langsung dengan informan, observasi atau pengamatan langsung ke lapangan dengan mengikuti rapat-rapat mengenai penertiban aset, serta analisis dokumen.

Peneliti menentukan lima orang informan yang dianggap paling mengetahui mengenai masalah penelitian yang akan dilakukan. Lima orang tersebut yaitu Kepala Bidang Aset

pada BPPKAD Kabupaten Sumenep berinisial "MR", Kasubbid Akuntansi Aset Daerah pada Bidang Aset BPPKAD Kabupaten Sumenep berinisial "EM", Kasubbag Administrasi Wilayah Pemerintahan pada Bagian Pemerintahan Umum Setda Kabupaten Sumenep berinisial "J", dua orang Pengurus Barang pada SKPD berinisial "ES" dan "MNI".

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Situation Considered Problematical

Tahap pertama dalam *soft system methodology* (SSM) adalah *situation considered problematical* atau memahami situasi permasalahan yang tidak terstruktur, begitu kompleks dan banyak kekacauan serta memiliki banyak perspektif. Pada tahap ini kegiatan yang dilakukan yaitu mengumpulkan beragam informasi yang berkaitan dengan permasalahan sesuai dengan fenomena yang diteliti. Kegiatan ini dilakukan melalui observasi, pengumpulan data sekunder, dan yang tidak kalah penting adalah melakukan wawancara secara informal.

Permasalahan serta fenomena yang terjadi berkaitan dengan manajemen aset tidak bergerak yaitu seperti yang tertuang dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia mengenai Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dalam kurun waktu 9 (sembilan) tahun terakhir (2008-2016), Pemerintah Kabupaten Sumenep selalu mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Menurut LHP atas LKPD Kabupaten Sumenep Tahun 2016, terdapat 2 (dua) faktor yang menyebabkan Kabupaten Sumenep mendapatkan opini wajar dengan pengecualian (WDP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yaitu masalah aset daerah dan penyertaan modal ke BUMD. Permasalahan aset yang menyebabkan Pemerintah Kabupaten Sumenep memperoleh opini WDP karena belum memaksimalkan aset tetap (tanah dan bangunan) milik pemerintah Kabupaten Sumenep.

Menurut hasil wawancara peneliti dengan informan "J" bahwa selama tahun 2016–2017 telah banyak melakukan rapat-rapat membahas permasalahan aset daerah. Permasalahan aset tersebut terutama berkaitan dengan aset tidak bergerak antara lain pengaduan tanah hak waris di Desa Bilis-bilis Kec. Arjasa yang di klaim Dinas Pertanian Kabupaten Sumenep, permasalahan Telaga Kermata Saronggi yang dikelola pihak ke 3 (tiga) atas nama karang taruna yang bekerjasama dengan desa belum ada dokumen lingkungan UKL/UPL, persoalan tanah yang akan dihibahkan untuk Akademi Komunitas Negeri Sumenep (AKNS) akan tetapi pada lahan tersebut telah berdiri bangunan yang terdiri dari 1 (satu) Lembaga SDN Pamolokan I (satu) dan 21 (dua puluh satu) Rumah Dinas Guru, permasalahan tanah Ex Pembantu Bupati/Bekas Terminal Lama Desa Pamolokan yang ditempati Balai Desa Pamolokan, tanah Workshop PU. Bina Marga yang digunakan oleh masyarakat setempat tanpa ijin dan pemberitahuan kepada pihak Pemda, tanah Tajamara/Ex Terminal Lama Desa Kolor Kecamatan Kota Sumenep yang direncanakan akan dijadikan rest area akan tetapi masih ditempati oleh 21 pedagang kaki lima (PKL), permasalahan tanah Pasar Ternak/Pasar Peluk Desa Pamolokan hasil tukar guling belum diketahui, pengaduan masyarakat tentang ganti rugi tanah yang telah dibangun Puskesmas Pembantu di Desa Kombang Kecamatan Talango dan sampai saat ini belum ada kejelasan.

Dari beberapa contoh permasalahan tanah Pemkab diatas, maka jelaslah bahwa pengelolaan aset terutama aset berupa tanah oleh Pemkab masih belum optimal. Sesuai data dari BPPKAD tentang Daftar Aktiva Tetap Tanah Per 31 Desember 2016 bahwa aset tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep senilai Rp. 330.259.830.553,00 atau sebanyak 1.440 bidang tanah. Dari total jumlah tanah tersebut yang bersertifikat sebanyak 484 bidang atau senilai Rp. 112.376.265.044,00 atau sebesar 33,61% dari total bidang aset tanah. Sedangkan jumlah tanah yang belum bersertifikat yaitu sebanyak 956 bidang atau senilai Rp. 217.883.565.509,00 atau sebesar 66,39% dari total bidang aset tanah.

Menurut informan "MR" dan "EM" bahwa dari total aset tanah yang belum bersertifikat, paling banyak terdapat pada OPD Dinas Pendidikan. Dalam Daftar Aktiva Tetap per 31 Desember 2016 Dinas Pendidikan, aset tanah yang dimiliki senilai Rp. 80.477.242.686,00 atau sebanyak 845 bidang. Dari total aset tanah yang dimiliki, tanah yang sudah bersertifikat senilai Rp. 33.027.977.054,00 atau sebanyak 135 bidang (15,98%), sedangkan yang belum bersertifikat senilai Rp. 47.449.265.632,00 atau sebanyak 710 bidang (84,02%).

Problem Situation Expressed

Pengungkapan situasi masalah (*problem situation expressed*) merupakan tahapan yang berada dalam siklus kedua dari keseluruhan proses *Soft System Methodology* (SSM). Tujuan dari tahap kedua ini adalah memaparkan dengan jelas masalah yang ada di dalam *real world*. *Real world* menurut Checkland merupakan ungkapan atas gelombang atau fluktuasi interaksi dari peristiwa dan ide alami sebagai kehidupan sehari-hari Checkland and Scholes (1990). Dalam tahap ini akan digambarkan tiga langkah tata cara pengamanan aset tidak bergerak, yaitu pengamanan terhadap fisik, pengamanan administrasi, dan pengamanan secara hukum.

Sesuai dengan pernyataan dari informan "MR" dan "EM" bahwa pengelolaan aset di Kabupaten Sumenep mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dalam Permendagri tersebut pada Pasal 299 ayat (1) diterangkan bahwa pengamanan fisik pada aset tidak bergerak terutama tanah dilakukan dengan tiga cara, yaitu memasang tanda letak tanah dengan membangun pagar batas, memasang tanda kepemilikan tanah, dan melakukan penjagaan.

Menurut informan "J" bahwa sebelum melaksanakan pemasangan tanda letak tanah dengan membangun pagar batas, maka pertama-tama dilaksanakan rapat yang membahas mengenai kejelasan status tanah tersebut dengan mengundang beberapa pihak terkait yang tergabung dalam tim khusus penertiban aset daerah Kabupaten Sumenep. Tim khusus yang menangani permasalahan tanah tersebut dibentuk melalui Keputusan Bupati Sumenep. Dalam surat Keputusan tersebut, tim penertiban aset bertugas untuk melakukan inventarisasi dan penertiban aset milik Pemerintah Kabupaten Sumenep sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bertanggung jawab dan melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Bupati Sumenep.

Tahap selanjutnya dalam proses *soft system methodology* (SSM) adalah menyangkut pembuatan definisi mendasar tentang sistem permasalahan (*root definition*) dengan cara menggali permasalahan secara mendalam dari stakeholder dan pandangan idealnya tentang apa sebaiknya suatu sistem yang relevan untuk memecahkan masalah yang dihadapi. Tujuannya menggambarkan keterkaitan antara situasi permasalahan dengan esensi pemecahan masalah yang perlu dikerjakan. Dengan mendefinisikan sistem permasalahan akan terungkap mengenai apa yang dikerjakan, mengapa dikerjakan, siapa yang mengerjakan, siapa yang diuntungkan dengan pekerjaan tersebut, dan apakah lingkungan yang membatasi tindakan yang dilakukan.

Checkland and Scholes (1990) merumuskan pembuatan definisi mendasar (*root definition*) dengan sebutan unsur CATWOE (*customers, actors, transformation process, world view, owners, environmental constraints*). Secara singkat unsur CATWOE pada pengamanan aset tidak bergerak di Kabupaten Sumenep dapat dijabarkan seperti dalam tabel 1.

Tabel 1. Unsur CATWOE Pada Pengamanan Aset Tidak Bergerak

No	Komponen Definisi Sistem Permasalahan (CATWOE)	Hasil Definisi Sistem Permasalahan
1	Pihak-pihak yang diuntungkan atau dirugikan (<i>Customers</i>)	Pemerintah Kabupaten Sumenep
2	Pihak-pihak yang melaksanakan pemecahan masalah (<i>Actors</i>)	Anggota tim penertiban aset Pemkab Sumenep yang terdiri dari BPPKAD, Bagian Pemerintahan Umum Setda, Bagian Hukum Setda, Kantor Pertanahan, Camat pada lokasi aset, serta tokoh masyarakat.
3	Aktivitas yang merubah masukan jadi keluaran (<i>Transformation Process</i>)	Forum SKPD seperti rapat penertiban aset, Kebijakan pemkab seperti pembuatan regulasi atau Perda mengenai pengelolaan aset daerah
4	Pemahaman mendalam dari berbagai pihak tentang situasi permasalahan (<i>World-view</i>)	Temuan BPK RI terhadap permasalahan aset daerah, pengaduan masyarakat
5	Pihak yang dapat menghentikan aktivitas (<i>Owners</i>)	Kepala Daerah dan DPRD
6	Hambatan lingkungan yang tidak dapat dihindari (<i>Environmental constrains</i>)	<i>Political will</i> pemerintahan daerah melakukan perubahan, ketidakpuasan masyarakat atas keputusan mengenai aset yang bermasalah

Sumber: data yang diolah (2018)

Model Konseptual

Tahap ke empat dalam menerapkan *soft system methodology* adalah membangun model konseptual (*building conceptual model*) artinya menggambarkan situasi permasalahan yang terjadi dalam realitas dan upaya pemecahannya dengan membuat tiruannya dalam model konseptual. Model konseptual adalah proses transformasi dari *root definition*. Model konseptual ini dibangun menggunakan konsep sistem formal (*formal system concept*) tentang permasalahan yang dihadapi dan upaya pemecahannya dengan menggunakan kerangka berpikir sistem (*other system thinking*).

Sesuai dengan fakta di lapangan, bahwa harapan terkait pelaksanaan pengamanan aset di Kabupaten Sumenep secara umum yaitu adanya peraturan daerah Kabupaten Sumenep mengenai pengelolaan barang milik daerah. Secara khusus agar pelaksanaan pengamanan aset tidak bergerak di Kabupaten Sumenep dapat terlaksana dengan baik yaitu dengan adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) Pengamanan Aset Tidak Bergerak.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur di Lingkungan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota bahwa kegiatan yang memerlukan SOP harus memenuhi kriteria antara lain kegiatannya dilaksanakan secara rutin atau berulang-ulang, menghasilkan output tertentu, dan kegiatannya melibatkan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang/pihak. Selain itu penyusunan SOP juga dilakukan dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan, ditulis dengan jelas, rinci, dan benar, memperhatikan SOP lainnya, serta dapat dipertanggungjawabkan. Sesuai dengan Peraturan Bupati Sumenep Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Penyelenggaraan Pemerintahan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumenep bahwa SOP disusun oleh pelaksana pekerjaan pada masing-masing SKPD dan unit kerja SKPD melalui tahapan persiapan, identifikasi kebutuhan, analisis kebutuhan, penulisan SOP, verifikasi dan uji coba, pelaksanaan, sosialisasi, pelatihan dan pemahaman, serta monitoring dan evaluasi. Pasal 11 Perbup tersebut juga menegaskan bahwa penyusunan SOP dapat dilakukan lintas SKPD dengan dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah.

Pada penelitian ini digambarkan model pengamanan aset tidak bergerak di Kabupaten Sumenep yang dibagi menjadi tiga bagian, yaitu model pengamanan fisik aset tidak bergerak, model pengamanan administrasi aset tidak bergerak, dan model pengamanan hukum aset tidak bergerak. Model pengamanan aset tidak bergerak tersebut hanya sebagai masukan atau draft konsep dalam penyusunan SOP yang akan disampaikan kepada pelaksana kegiatan pengamanan aset tidak bergerak di Kabupaten Sumenep yaitu pada Sub Bagian Program dan Perencanaan pada Sekretariat BPPKAD Kabupaten Sumenep.

Model Pengamanan Administrasi Aset Tidak Bergerak

Pengamanan aset tak bergerak di Pemerintah Daerah dimulai dengan pengamanan administrasi. Tanpa adanya administrasi yang baik dan lengkap, mustahil pengamanan dalam pengelolaan aset tak bergerak dapat berjalan dengan baik. Hal ini sesuai dengan keterangan yang didapat dari informan "MR" bahwa pelaksanaan pengamanan aset tidak bergerak di Kabupaten Sumenep harus dimulai dari kegiatan administratif. Pernyataan tersebut dibenarkan oleh informan "EM" melalui wawancara secara terpisah yang menyatakan bahwa kegiatan pengamanan aset harus dimulai secara administrasi terlebih dahulu.

Menurut kedua informan tersebut, dapat disimpulkan bahwa proses pengamanan aset tak bergerak seharusnya dimulai dari proses pengamanan administrasi melalui tertib administrasi. Kenyataannya, selama ini untuk proses pengadministrasian aset tersebut

masih belum berjalan dengan baik yang dibuktikan dengan masih tersendatnya laporan tentang aset dari OPD-OPD.

Fakta yang terjadi di lapangan juga memperkuat pernyataan kedua informan tersebut. Menurut Buku II LHP atas LKPD Kabupaten Sumenep Tahun 2016 bahwa untuk pencatatan aset tetap tanah serta gedung dan bangunan belum sepenuhnya tertib dan dokumen kepemilikan atas beberapa bidang tanah tidak berada dalam penguasaan Pemerintah Kabupaten Sumenep disamping itu dalam melakukan pencatatan aset daerah belum sepenuhnya menggunakan aplikasi Sistem Informasi Barang Daerah (SIMBADA) dengan demikian nilai aset yang disajikan di neraca merupakan hasil pencatatan secara manual dan terdapat aset yang dicatat tidak berdasarkan nilai wajar atau harga perolehan, kemudian mengenai kepemilikan dokumen atas beberapa bidang tanah ada yang hilang dan ada yang hanya berupa fotocopy saja.

Kondisi tersebut tidak sesuai dengan Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 pasal 26 ayat (1) pengguna/kuasa pengguna menyimpan dokumen kepemilikan barang milik daerah selain tanah dan bangunan, ayat (2) pengelola menyimpan seluruh dokumen kepemilikan tanah dan/atau bangunan milik pemerintah daerah. Dan Pasal 46 ayat (1) barang milik daerah berupa tanah harus disertifikatkan atas nama pemerintah daerah, ayat (3) barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama pemerintah daerah. Hal ini berarti bahwa Pemerintah Kabupaten Sumenep masih belum melaksanakan pengamanan administrasi secara optimal dan belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sesuai dengan pernyataan informan "EM" bahwa selama ini Bidang Aset BPPKAD melaksanakan pengamanan administrasi pada aset tidak bergerak hanya dilakukan setiap 6 (enam) bulan sekali bersamaan dengan permintaan laporan mutasi barang dari Pengurus Barang Pengguna seluruh OPD. Dari laporan mutasi barang dapat diketahui perubahan aset tanah masing-masing OPD, bisa bertambah atau bisa berkurang. Bertambah karena adanya pengadaan atau mutasi kepemilikan tanah dari OPD lain, sedangkan berkurang karena mutasi kepemilikan aset tanah ke OPD lain atau adanya penghapusan aset tanah.

Selain laporan mutasi barang, Bidang Aset BPPKAD juga melakukan sinkronisasi terhadap laporan mutasi barang tersebut. Hal itu dilakukan dengan membandingkan data yang ada pada OPD dengan data yang ada pada Bidang Aset BPPKAD. Apabila data dari OPD cocok dengan data BPPKAD, maka dianggap telah sinkron, namun apabila belum maka akan dicek dari hasil pengadaan.

Analisis yang dilakukan oleh peneliti tentang tindakan yang telah dilakukan dalam pengamanan administrasi, menyimpulkan bahwa model pengamanan aset yang ada saat ini masih belum optimal, karena sinkronisasi yang dilakukan hanya sebatas mencocokkan data-data yang ada. Seharusnya untuk lebih optimalnya sinkronisasi juga dilakukan dengan melihat dokumen-dokumen pendukung lainnya seperti sertifikat atau surat perjanjian jual beli tanah. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 pengamanan administrasi tanah salah satunya dilakukan dengan melengkapi bukti kepemilikan dan/

atau menyimpan sertifikat tanah. Selain itu untuk meyakinkan bahwa aset tanah tersebut sesuai dengan data yang telah ada, maka harus dilakukan pengecekan lapangan dengan cara verifikasi langsung ke lokasi aset tanah tersebut.

Berdasarkan data dan fakta yang didapatkan oleh peneliti tentang kondisi pengamanan aset tidak bergerak di Kab. Sumenep, selanjutnya peneliti melakukan analisis untuk mendapatkan model pengamanan aset tak bergerak yang dapat diterapkan Kab. Sumenep. Berdasarkan analisis tersebut maka peneliti mengusulkan model pengamanan yang efektif yaitu dimulai dengan menginstruksikan seluruh OPD untuk melakukan inventarisasi terhadap tanah dalam penguasaannya. Kemudian hasil inventarisasi tersebut oleh seluruh OPD dicatat dalam Kartu Inventaris Barang (KIB) A Tanah. Selanjutnya KIB tersebut dihimpun menjadi satu dalam Laporan Mutasi Barang yang kemudian diserahkan ke Bidang Aset BPPKAD.

Bidang Aset BPPKAD kemudian menghimpun Laporan Mutasi Barang dari seluruh OPD untuk dilakukan verifikasi dan sinkronisasi terhadap data aset tanah yang sudah ada di BPPKAD. Data yang disinkronisasi dan diverifikasi yaitu data-data mengenai lokasi tanah, luas tanah, kondisi tanah, dan lain-lain. Apabila terdapat data dari OPD yang belum sesuai dengan data pada BPPKAD, maka OPD beserta BPPKAD mencari dan mencocokkan dengan dokumen-dokumen pendukung berupa sertifikat tanah atau surat perjanjian jual beli tanah.

Apabila data yang belum sesuai tersebut masih belum ada dokumen pendukung atau sertifikatnya, maka langkah selanjutnya melalui proses pengamanan hukum. Namun apabila sertifikat atau dokumen pendukung sudah ada, maka dilakukan sinkronisasi terhadap data pada laporan terhadap sertifikat tersebut. Selanjutnya untuk mengetahui kebenaran dari data pada laporan harus dilakukan survey lapangan. Survey lapangan dilakukan oleh OPD yang bersangkutan bersama-sama dengan Bidang Aset BPPKAD. Saat melakukan survey lapangan, Bidang Aset BPPKAD dapat mengundang pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Sumenep untuk sekaligus melakukan pengukuran ulang terhadap aset tanah tersebut. Dari hasil pengukuran ulang, apabila sudah sesuai dengan sertifikat, maka Bidang Aset BPPKAD menghimbau kepada OPD terkait agar melakukan pengamanan fisik untuk mencegah aset tersebut tidak disalahgunakan oleh pihak lain. Namun apabila aset tersebut masih menjadi sengketa atau dalam penguasaan pihak lain yang tidak berhak, maka perlu melakukan tindakan hukum.

Dari pemaparan mengenai langkah-langkah yang harus diambil Pemkab dalam pengamanan administrasi terhadap aset tidak bergerak, dapat digambarkan seperti pada Tabel 2.

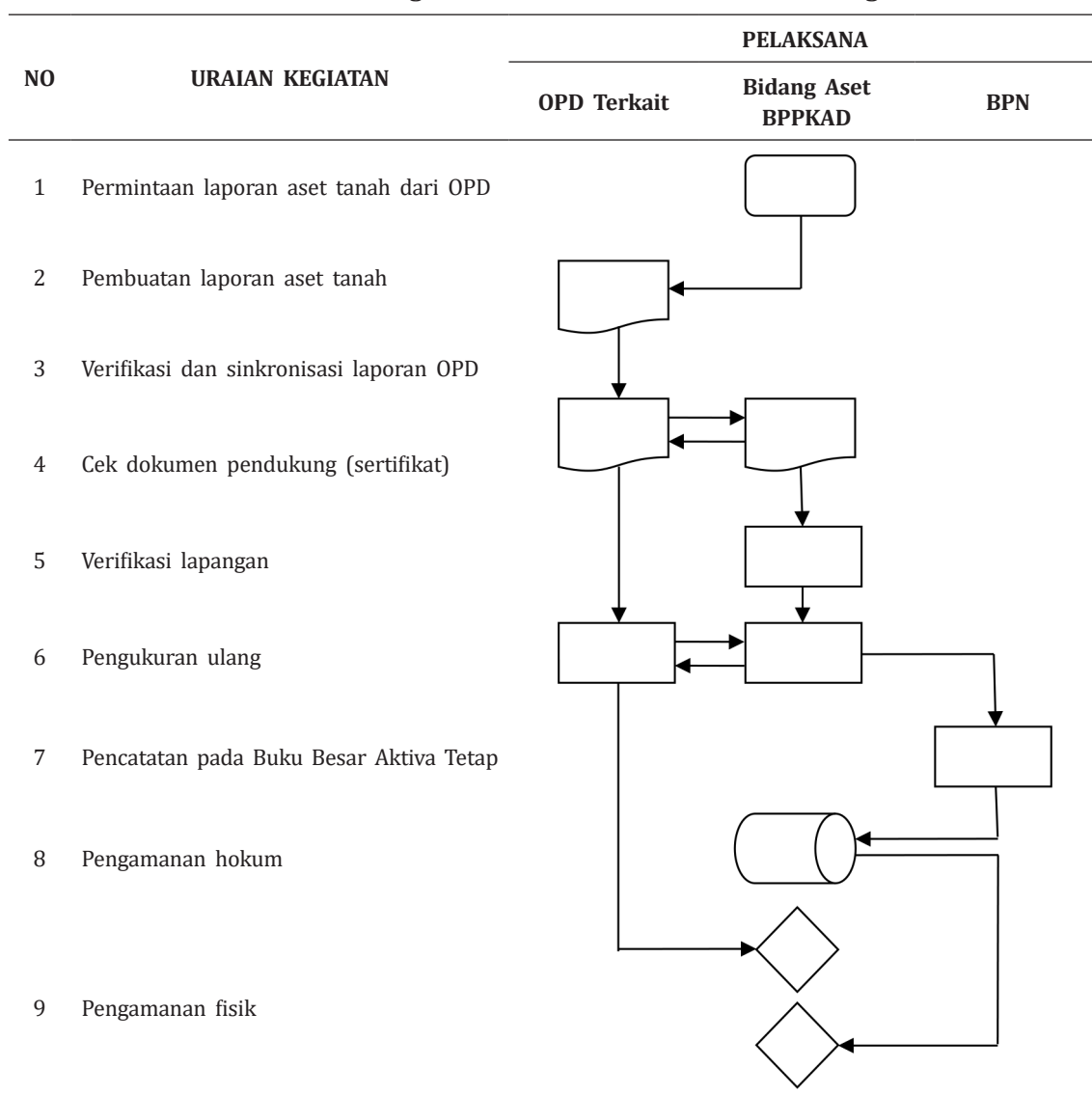
Model Pengamanan Hukum Aset Tidak Bergerak

Pengamanan hukum atau tindakan hukum terhadap aset tidak bergerak terutama aset tanah seperti yang dijelaskan sebelumnya pada proses pengamanan administrasi dilakukan terhadap aset tanah yang belum memiliki status jelas yaitu belum memiliki sertifikat. Menurut data dari BPPKAD tentang Daftar Aktiva Tetap Tanah Per 31 Desember

2016 bahwa aset tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep sebanyak 1.440 bidang tanah. Dari total jumlah tanah tersebut yang bersertifikat sebanyak 484 bidang atau sebesar 33,61% dari total bidang aset tanah. Sedangkan jumlah tanah yang belum bersertifikat yaitu sebanyak 956 bidang atau sebesar 66,39% dari total bidang aset tanah.

Tindakan melalui proses hukum juga bisa dilakukan oleh Pemkab atas aset tanah yang sedang menjadi sengketa atau masih dalam penguasaan pihak lain yang tidak berhak. Berdasarkan hasil wawancara dengan informan “EM” menyatakan bahwa tindakan pengamanan hukum ini dilakukan setelah laporan mutasi barang dari OPD yang memuat data-data mengenai aset tanah milik Pemkab sudah diverifikasi dan disinkronisasi oleh BPPKAD. Setelah itu terhadap aset tanah yang belum memiliki sertifikat, dipilah dan diprioritaskan mana yang lebih dahulu akan dilakukan sertifikasi.

Tabel 2. Model Pengamanan Administrasi Aset Tidak Bergerak



Sumber: data yang diolah (2018)

Sebagaimana rapat koordinasi yang pernah dihadiri oleh peneliti di Asisten Pemerintahan Sekda pada tanggal 20 Juli 2017 yang membahas permasalahan tanah milik Pemkab Sumenep, menghasilkan simpulan antara lain bahwa terhadap aset tanah yang belum bersertifikat, sebagian sudah diajukan ke BPN akan tetapi sertifikat yang diproses tersebut masih belum selesai. Selain itu juga progres penyelesaian pensertifikatan tanah masih minim, hal ini dikarenakan OPD belum memprioritaskan pensertifikatan tanah dalam anggarannya.

Sesuai dengan hasil rapat tersebut, maka disimpulkan bahwa biaya untuk kegiatan pensertifikatan tanah dianggarkan oleh masing-masing OPD, sehingga proses pensertifikatan tanah mulai dari pengajuan ke BPN diserahkan kepada masing-masing OPD. Hal ini juga ditegaskan oleh informan "EM" bahwa anggaran untuk pensertifikatan tanah berada pada OPD masing-masing.

Berdasarkan keterangan dari para informan yang didapatkan melalui wawancara, dapat disimpulkan bahwa model pengamanan hukum aset tak bergerak yang selama ini diterapkan sudah bagus namun perlu penyempurnaan lagi agar hasilnya lebih optimal. Menurut analisis peneliti, model yang diterapkan selama ini mempunyai kelemahan yaitu tentang peran BPPKAD dalam mengawasi proses penyertifikatan aset tanah yang dilakukan oleh OPD. Peran BPPKAD belum maksimal dalam melakukan pengawasan karena belum adanya mekanisme kontrol mengenai kelanjutan pelaksanaan proses tersebut di OPD-OPD, sehingga keberlanjutan proses penyertifikatan tersebut tidak terpantau secara akurat dan real time.

Selanjutnya, berdasarkan analisis peneliti tentang kondisi pengamanan hukum aset tanah, maka peneliti menawarkan sebuah model untuk pengamanan hukum aset tanah di Kabupaten Sumenep. Pada aset tanah yang belum memiliki sertifikat, sebelum melakukan proses pensertifikatan terlebih dahulu melacak kejelasan status tanah dengan mengumpulkan bukti-bukti dokumen berupa surat perjanjian jual beli tanah atau langsung melakukan pengecekan ke Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sumenep. Setelah melakukan pengecekan ke Kantor BPN, apabila diketahui bahwa tanah tersebut bermasalah atau terdapat duplikasi sertifikat, maka langkah selanjutnya pihak Pemkab melakukan mediasi. Proses mediasi difasilitasi oleh Bagian Pemerintahan Umum dengan mengundang beberapa pihak antara lain Bidang Aset BPPKAD, BPN Kabupaten Sumenep, OPD terkait, Camat, Kepala Desa serta tokoh masyarakat pada lokasi tanah sengketa dalam rapat sengketa tanah Pemkab. Rapat tersebut untuk menegaskan pemilik sah dari lahan yang menjadi sengketa dengan mengajukan bukti-bukti kepemilikan. Apabila dalam rapat tersebut diputuskan bahwa status lahan tersebut adalah benar-benar milik Pemkab, maka bisa dilanjutkan dengan proses pensertifikatan. Namun apabila proses mediasi belum berhasil maka bisa dilanjutkan ke proses pengadilan.

Apabila status tanah tersebut sudah jelas milik Pemkab atau tidak ada duplikasi kepemilikan terhadap status tanah tersebut, maka selanjutnya mengajukan ke BPN untuk proses pembuatan sertifikat. Dalam wawancara terhadap informan "EM"

menjelaskan bahwa proses pensertifikatan aset tanah milik Pemkab dilakukan oleh OPD masing-masing, kecuali aset tersebut merupakan aset umum Pemkab dan bukan dalam penguasaan OPD.

Dalam hal pensertifikatan tanah, biaya yang dikeluarkan dapat dianggarkan dalam DPA masing-masing OPD. Namun sebelum OPD menganggarkan pensertifikatan tanah, Bidang Aset BPPKAD menentukan aset-aset mana yang harus diprioritaskan terlebih dahulu, seperti aset yang sedang menjadi sengketa atau aset yang sedang dikuasai pihak lain. Sertifikat yang sudah terbit atas nama Pemkab kemudian disimpan oleh Bidang Aset BPPKAD dan dicatat dalam Buku Besar Aktiva Tetap.

Pada aset tanah yang dikuasai pihak lain, maka Bagian Pemerintahan Umum selaku fasilitator permasalahan penertiban aset Pemkab mengundang pihak-pihak terkait untuk mengadakan rapat membahas kejelasan penggunaan lahan tersebut. Dalam rapat tersebut, diberikan tiga opsi bagi pihak yang sudah menggunakan lahan milik Pemkab yaitu pinjam pakai, sewa, atau bagi hasil. Apabila pihak pengguna lahan menyetujui salah satu opsi tersebut, maka Bidang Aset BPPKAD dan pihak pengguna lahan menandatangani surat perjanjian pinjam pakai atau sewa atau bagi hasil. Berdasarkan surat perjanjian tersebut maka status lahan pada Buku Besar Aktiva Tetap diubah.

Apabila pihak pengguna lahan tidak sepakat terhadap opsi-opsi yang diberikan, maka pihak Pemkab memberikan teguran sebanyak 3 (tiga) kali untuk melakukan pengosongan lahan tersebut. Kemudian apabila masih belum ada tanggapan, maka dibuatkan surat pernyataan. Langkah terakhir yang harus dilakukan Pemkab apabila masih belum juga ada tanggapan dari pihak yang menyengketakan, maka dilakukan tindakan pemindahan paksa atau mengadukan ke pengadilan dengan tuduhan penyerobotan tanah milik Pemkab.

Langkah-langkah pengamanan hukum seperti yang telah dijelaskan dapat digambarkan seperti pada Tabel 3.

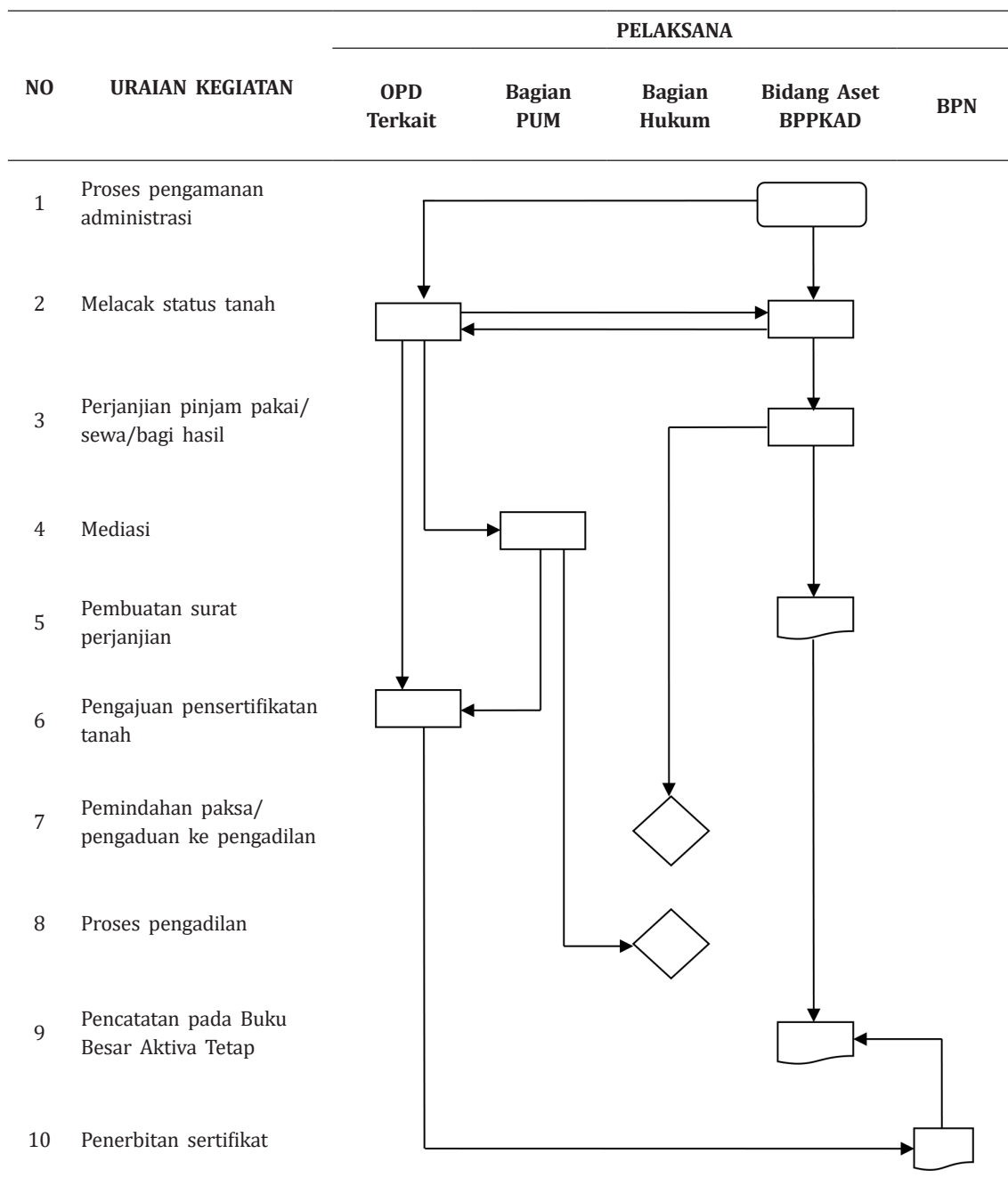
Model Pengamanan Fisik Aset Tidak Bergerak

Sebagaimana telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, bahwa pengamanan hukum untuk aset tak bergerak akan menghasilkan input berupa sertifikat hak milik atas tanah sebagai tanda bahwa tanah tersebut telah sah menjadi milik pemerintah Kabupaten Sumenep. Selanjutnya, setelah pengamanan hukum maka dilanjutkan dengan pengamanan fisik terhadap aset tidak bergerak tersebut. Pengamanan fisik tersebut dapat berupa patok maupun pagar.

Menurut keterangan informan "EM" bahwa Pemerintah Kabupaten Sumenep dalam hal ini melalui BPPKAD maupun OPD telah melakukan pengamanan aset tak bergerak melalui pematokan aset tersebut. Pemasangan patok tersebut dilakukan pada aset tanah yang sudah bersertifikat. Namun hal tersebut selama ini, menurut analisis peneliti, memiliki kelemahan dalam pelaksanaannya dikarenakan hal tersebut tidak mempunyai standar acuan yang jelas semisal model maupun SOP untuk penyelesaian pengamanan fisik, sehingga tidak ada acuan yang jelas dalam melakukan kegiatan pengamanan fisik

terhadap aset tak bergerak. Selain itu juga, model pengamanan fisik yang ada selama ini belum mencakup tentang proses tindak lanjut atas adanya aduan masyarakat maupun temuan dari OPD/BPPKAD tentang aset tanah bersertifikat milik Pemerintah Kabupaten Sumenep yang digunakan oleh pihak lain tanpa adanya perjanjian sewa/pinjam.

Tabel 3. Model Pengamanan Hukum Aset Tidak Bergerak



Sumber: data yang diolah (2018)

Berdasarkan hal tersebut, maka peneliti menawarkan model pengamanan fisik aset tak bergerak di Kabupaten Sumenep agar pengamanan fisik aset tak bergerak dapat optimal. Pelaksanaan pengamanan fisik aset tidak bergerak dimulai ketika ada aduan masyarakat terhadap adanya lahan/tanah milik pemerintah daerah yang digunakan oleh pihak lain atau disalahgunakan oleh pihak yang melanggar ketentuan perjanjian penggunaan tanah milik pemerintah daerah. Aduan tersebut disampaikan kepada Bupati Sumenep melalui Bagian Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah selaku fasilitator penertiban aset daerah Kabupaten Sumenep. Selain itu pengamanan fisik aset tanah juga dilakukan atas inisiatif Tim Penertiban Aset Kabupaten Sumenep terhadap tanah yang dikhawatirkan akan disalahgunakan pihak lain, atas dasar aset tersebut sudah memiliki status yang jelas kepemilikannya oleh Pemkab atau sudah bersertifikat atas nama Pemkab.

Setelah ditentukan aset tanah yang akan dilakukan pengamanan fisiknya, selanjutnya Bagian Pemerintahan Umum Setda mengundang tim penertiban aset daerah serta pihak-pihak yang bersangkutan terkait permasalahan tanah tersebut untuk mengadakan rapat penyelesaian permasalahan tanah.

Dalam rapat tersebut dibahas mengenai kejelasan status tanah, kondisi terbaru setelah dilakukan survey lapangan, apakah di atas tanah tersebut terdapat bangunan atau tidak. Survey lapangan dilakukan oleh Bidang Aset BPPKAD, OPD penanggungjawab aset tanah tersebut, Camat pada lokasi aset serta pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sumenep.

Setelah diketahui bahwa status tanah tersebut jelas merupakan milik pemerintah daerah, maka dilaksanakan pengukuran ulang terhadap aset tanah tersebut yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sumenep. Proses selanjutnya yaitu dengan memasang tanda letak tanah berupa patok atau pagar batas. Untuk tanah yang sudah ditempati pihak ketiga dengan surat perjanjian baik perjanjian sewa, pinjam pakai atau bagi hasil, dipasang tanda kepemilikan Pemkab berupa papan bertuliskan "Tanah ini milik Pemkab".

Dari penjelasan tersebut, maka langkah-langkah pengamanan fisik aset tidak bergerak di Kabupaten Sumenep dapat digambarkan seperti pada Tabel 4.

Tabel 4. Model Pengamanan Fisik Aset Tidak Bergerak

NO	URAIAN KEGIATAN	PELAKSANA	
		OPD Terkait	Bidang Aset BPPKAD
1	Tanah dengan status hukum jelas		
2	Pembuatan surat perjanjian sewa/pinjam pakai/ bagi hasil		
3	Pencatatan pada Buku Besar Aktiva Tetap		
4	Pemasangan tanda kepemilikan		
5	Pemasangan patok batas/pemagaran		

Sumber: data yang diolah (2018)

Berdasarkan penjelasan sebelumnya maka model *Soft system methodology* (SSM) yang digunakan dapat memberikan bukti empiric bahwa SSM mampu mengurai dan menyelesaikan permasalahan manajemen aset di Pemkab Sumenep. Secara umum dapat diidentifikasi dengan jelas dengan menentukan *rich picture* pada penelitian ini yaitu belum adanya standar operasional prosedur dalam melaksanakan proses pengamanan aset tidak bergerak. Melalui SSM juga dapat ditentukan model pengamanan aset melalui tiga perumusan SOP yaitu pengamanan administrasi, pengamanan hukum dan pengamanan fisik. Esensinya adalah membangun model sistem melalui pemaknaan serta pemahaman secara mendalam mengenai situasi masalah sesuai fenomena yang dihadapi (Williams, 2005).

SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian, model pengamanan administrasi yang dimulai dari permintaan laporan aset tanah dari masing-masing OPD disertai bukti-bukti pendukung semisal sertifikat. Selanjutnya laporan tersebut dilakukan verifikasi dan sinkronisasi oleh Bidang Aset BPPKAD untuk kemudian dituangkan dalam Buku Besar Aktiva Tetap. Jika terdapat aset yang belum lengkap secara administrasi, selanjutnya dilakukan pengamanan hukum. Selanjutnya model pengamanan hukum yang ditawarkan dimulai dari melacak status aset tanah, apabila ditemukan aset yang belum bersertifikat maka dilakukan pensertifikatan tanah ke BPN. Aset tanah yang sudah dilakukan pengamanan hukum dan sudah jelas statusnya kemudian perlu ditindaklanjuti melalui pengamanan fisik yang mencakup lahan/ tanah milik pemerintah daerah yang digunakan oleh pihak lain atau disalahgunakan oleh pihak yang melanggar ketentuan perjanjian penggunaan tanah milik pemerintah daerah dengan cara pemagaran atau pemasangan tanda kepemilikan.

Model pengamanan aset tidak bergerak tersebut diharapkan dapat menjadi salah satu bahan pertimbangan untuk membuat Standar Operasional Prosedur (SOP) mengenai pengamanan aset tidak bergerak di Kabupaten Sumenep. Selain dengan adanya SOP, disarankan juga Pemerintah Kabupaten Sumenep membuat Peraturan Daerah terkait pengelolaan aset daerah sehingga pelaksanaan pengelolaan aset di Kabupaten Sumenep dapat terlaksana dengan baik dan dapat mengangkat opini BPK terhadap Kabupaten Sumenep menjadi Wajar Tanpa Pengecualian.

PUSTAKA ACUAN

- Abdullah, S. *et al.* (2011) 'Managing Government Property Assets : The Main Issues From The Malaysian Perspective', *Journal of Techno-Social*, 3(1), pp. 35-52.
- Acharya, B. R. (2008) 'Government and Public Land Management in Nepal', pp. 1-7.
- Berahim, N., Jaafar, M. N. and Zainudin, A. Z. (2015) 'An Audit Remark on Malaysian Local Authorities Immovable Asset Management', *Journal of Management Research*, 7(2), p. 218. doi: 10.5296/jmr.v7i2.6948.
- Brocklesby, J. (1995) 'Using Soft Systems Methodology to Identify Competence Requirements in HRM', *International Journal of Manpower*, 16(5), pp. 70-84.
- Checkland, P. and Poulter, J. (2006) *Learning For Action: A Short Definitive Account of Soft System Methodology and Its Use For Practitioners, Teachers and Students*. Chichester: John Wiley and Sons, Ltd.
- Checkland, P. and Scholes, J. (1990) *Soft System Methodology in Action*. England: John Wiley and Sons, Ltd.
- Jackson, M. C. (2001) 'Critical Systems Thinking and Practice', *European Journal of Operational Research*, 128(2), pp. 233-244.
- Kerekes, C. B. and Williamson, C. R. (2010) 'Propertyless in Peru , Even with a Government Land Title', *American Journal of Economics and Sociology*, 69(3), pp. 1011-1033.
- Krisindarto, A. (2012) 'Pengelolaan Aset Tanah Milik Pemerintah Kota Semarang', *Jurnal Pembangunan Wilayah & Kota*, 8(4), pp. 403-411.
- Luckett, S., Ngubane, S. and Memela, B. (2001) 'Designing A Management System for A Rural Community Development Organization Using A Systemic Action Research Process', *Systemic Practice and Action Research*, 14(4), pp. 517-542.
- Mingers, J. (2000) 'An Idea Ahead of Its Time : The History and Development of Soft Systems Methodology', *Systemic Practice and Action Research*, 13(6).
- Mulalinda, V. and Tangkuman, S. J. (2014) 'Efektivitas Penerapan Sistem dan Prosedur Akuntansi Aset Tetap Pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sitaro', *Jurnal EMBA*, 2(17), pp. 521-531.
- Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur di Lingkungan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- Peraturan Bupati Sumenep Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Penyelenggaraan Pemerintahan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumenep.
- Ratnasari, D. (2013) 'Manajemen Aset Daerah melalui Pengamanan Barang Milik Daerah pada Aset Tidak Bergerak di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya', *E-Journal UNESA*, 3(5).
- Williams, B. (2005) 'Soft Systems Methodology', *The Kellogg Foundation*, (December), pp. 1-20.
- Wulandari, S. (2017) 'Optimalisasi Dalam Pengamanan dan Pemeliharaan Aset Tanah Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Pontianak Provinsi Kalimantan Barat', *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Publik*, 3(1), pp. 1-27.