

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) merupakan salah satu elemen penting dalam pengelolaan keuangan negara. Sebagai bagian dari aset negara, BMN memiliki peran strategis dalam mendukung jalannya pemerintahan dan pembangunan di Indonesia. BMN mencakup segala bentuk barang yang dikuasai oleh negara, baik yang diperoleh melalui pembiayaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun sumber lain yang sah. Jenis BMN sangat bervariasi, mulai dari tanah, bangunan, kendaraan, alat-alat kantor, hingga sumber daya alam yang dikuasai oleh negara. Pengelolaan BMN ini tidak hanya berfungsi untuk kepentingan administrasi dan operasional negara, tetapi juga sebagai salah satu instrumen dalam memastikan optimalisasi penggunaan sumber daya negara untuk kepentingan masyarakat. (Kartika Amiri, 2020)

Di antara berbagai jenis BMN, tanah menjadi salah satu elemen yang memiliki peran sangat vital. Tanah milik negara digunakan untuk berbagai keperluan, seperti pembangunan infrastruktur, fasilitas pelayanan umum, pemukiman, dan kegiatan lainnya yang bertujuan untuk mendukung kesejahteraan masyarakat. Tanah tersebut tidak hanya digunakan untuk kepentingan administrasi negara, tetapi juga menjadi aset strategis yang mendukung berbagai program

pemerintah di berbagai sektor. Oleh karena itu, tanah milik negara memerlukan pengelolaan yang hati-hati dan terorganisir dengan baik. (Agung Yuniarto, 2020)

Program sertifikasi BMN merupakan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 yang diubah menjadi Nomor 28 tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dimana disebutkan bahwa BMN berupa tanah disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia dan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 186/PMK.06/2009 dan Nomor 24 tahun 2009 tentang Persertifikatan BMN Berupa Tanah. (Pemerintah Republik Indonesia, 2014)

Sebagai bagian dari pengelolaan BMN, tanah milik negara harus memiliki status hukum yang jelas dan sah. Status hukum tanah milik negara ini dapat dibuktikan dengan adanya sertifikat tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sertifikat tanah merupakan bukti otentik yang menunjukkan bahwa tanah tersebut benar-benar merupakan milik negara dan dikuasai untuk kepentingan negara. Sertifikat tanah ini tidak hanya memberikan kepastian hukum bagi negara sebagai pemiliknya, tetapi juga mencegah timbulnya sengketa di kemudian hari, baik itu terkait klaim kepemilikan dari pihak lain ataupun permasalahan administratif terkait status tanah tersebut. (Rizky Dian, dkk, 2020)

Sertifikasi tanah merupakan langkah penting yang harus dilakukan agar seluruh tanah milik negara tercatat dengan jelas dalam sistem administrasi pertanahan. Melalui proses sertifikasi, tanah negara dapat dipastikan tidak memiliki

permasalahan hukum dan dapat dimanfaatkan dengan optimal untuk berbagai keperluan pembangunan dan operasional pemerintah. Hal ini juga akan mempermudah dalam hal pengelolaan BMN yang lebih efisien dan transparan, yang pada gilirannya akan mendukung tercapainya tujuan pembangunan nasional. (Firmansyah, 2023)

Konteks di kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) memegang peranan yang sangat penting. KPKNL adalah lembaga yang berfungsi dalam pengelolaan BMN di tingkat daerah, termasuk tanah milik negara. Sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas pengelolaan BMN, KPKNL dituntut untuk memastikan bahwa setiap BMN yang berada di bawah pengelolaannya memiliki status hukum yang jelas, termasuk untuk BMN berupa tanah. Salah satu tugas utama KPKNL adalah melakukan pendataan, pengelolaan, dan sertifikasi atas tanah milik negara yang dikelola, sehingga seluruh BMN tanah dapat terdaftar dan memiliki sertifikat yang sah.

Menghadapi tantangan ini, sesuai dengan kebijakan yang berlaku bagi KPKNL untuk melakukan langkah-langkah strategis agar proses sertifikasi tanah BMN dapat berjalan dengan lancar dan efektif. Beberapa langkah yang dapat diambil antara lain dengan mempercepat proses pendataan dan pemetaan aset tanah milik negara, memperbaiki koordinasi dengan BPN dan instansi terkait lainnya, serta meningkatkan kapasitas sumber daya manusia yang menangani sertifikasi tanah. Selain itu, KPKNL juga perlu memperkuat pengawasan dan evaluasi terhadap pengelolaan BMN agar seluruh tanah milik negara segera memperoleh sertifikat yang sah.

Keberhasilan dalam menyelesaikan masalah sertifikasi BMN berupa tanah ini akan memberikan dampak yang sangat positif bagi pengelolaan BMN di Indonesia. Sertifikasi yang lengkap dan sah akan memastikan bahwa tanah milik negara memiliki kepastian hukum, yang pada gilirannya akan mendukung pengelolaan aset negara yang lebih efisien, transparan, dan akuntabel. Dengan tercapainya sertifikasi atas seluruh tanah milik negara, pengelolaan BMN akan semakin baik, pemanfaatan tanah dapat dilakukan dengan lebih optimal, dan potensi terjadinya sengketa tanah dapat diminimalkan. Hal ini juga akan mempercepat proses pembangunan infrastruktur dan fasilitas publik yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat, serta mendukung tercapainya tujuan pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Beberapa faktor yang menyebabkan belum tuntasnya proses sertifikasi BMN berupa tanah ini antara lain adalah kurangnya koordinasi antara instansi terkait, keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran yang tersedia, serta masalah teknis dalam pengurusan dokumen dan sertifikat tanah. Selain itu, proses administrasi yang cukup kompleks dan memakan waktu juga menjadi hambatan utama dalam menyelesaikan sertifikasi BMN tanah ini secara menyeluruh. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya lebih keras dan kerja sama antar instansi terkait untuk menyelesaikan permasalahan ini agar seluruh tanah milik negara dapat terdaftar dan memiliki sertifikat yang sah.

Dari observasi awal penulis di wilayah kerja KPKNL Lhokseumawe, masalah ini masih menjadi persoalan yang signifikan. Meskipun terdapat berbagai upaya yang telah dilakukan oleh pihak KPKNL untuk melakukan sertifikasi atas

BMN berupa tanah, masih ada sejumlah tanah milik negara yang belum terdaftar dalam sistem pertanahan dan belum memiliki sertifikat. Dapat dilihat dari tabel 1.1 Target dan Realisasi Sertifikasi Tanah KPKNL Lhokseumawe.

**Table 1.1  
Data Capaian Target Sertifikasi KPKNL Lhokseumawe**

No.	Tahun Anggaran	Target	Capaian	Persentase
1.	2022	1.927	2.148	111,47%
2.	2023	3.269	262	8,01%
3.	2024	1.770	1.996	112,77%
4.	2025	111	-	-

Sumber : KPKNL Lhokseumawe, 2025

Capaian sertifikasi tanah pada KPKNL Lhokseumawe mengalami variasi yang signifikan setiap tahunnya. Pada tahun 2022 dan 2024, capaian sertifikasi melebihi target yang ditetapkan, masing-masing dengan persentase capaian 111,47% dan 112,77%. Namun, pada tahun 2023, capaian sangat rendah dengan persentase hanya 8,01%, yang menunjukkan adanya penurunan drastis dalam pencapaian target. (Observasi awal, 20 Januari 2025)

Sebenarnya, permasalahan yang muncul terkait dengan target tanah adalah mengapa masih ada tanah negara yang belum tersertifikasi. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa semua tanah negara seharusnya sudah bersertifikat, namun kenyataannya masih terdapat tanah negara yang belum memenuhi hal tersebut. Oleh karena itu, penting untuk mengidentifikasi penyebab keterlambatan dan mencari solusi agar proses sertifikasi dapat lebih optimal dan target tahun-tahun berikutnya dapat tercapai dengan baik.

Permasalahan terkait tanah sering kali kita temui di sekitar kita, begitu juga di daerah Kota Lhokseumawe. Salah satu contoh terkait permasalahan tanah adalah penguasaan masyarakat atas tanah milik PT. Pertamina yang disewa PT. Humpuss Aromatik, yang terletak di Dusun Rancong Baro, Desa Blang Naleung Mameh, Kecamatan Muara Satu, Kota Lhokseumawe dengan luas 294.027 m<sup>2</sup>. Di atas tanah tersebut, telah dibangun bangunan rumah/gubuk, dibuka lahan tambak, dan kebun. Selain itu, terdapat pula permasalahan terkait pengelolaan tanah lainnya yang membutuhkan perhatian lebih.

Beberapa permasalahan terkait sertifikasi tanah barang milik negara di wilayah kerja Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Lhokseumawe antara lain: Sebidang tanah milik Polres Lhokseumawe yang terletak di Desa Gampong Jawa, Kecamatan Banda Sakti, Kota Lhokseumawe dengan luas 5.907 m<sup>2</sup>, yang saat ini belum memiliki sertifikat dan dalam status sengketa dengan masyarakat. Sebidang tanah milik Politeknik Negeri Lhokseumawe yang terletak di Perumahan Panggoi Indah, Kecamatan Muara Dua, Kota Lhokseumawe dengan luas 200 m<sup>2</sup>, yang saat ini dikuasai oleh masyarakat atau pihak lain. Sebidang tanah milik KPU Kabupaten Aceh Utara yang terletak di Lhoksukon, Kabupaten Aceh Utara dengan luas 2.000 m<sup>2</sup>, yang belum dapat disertifikatkan karena sertifikat induk belum dipecah. Selain itu, sebidang tanah milik Pengadilan Negeri Lhokseumawe yang terletak di Desa Alue Awe, Kecamatan Muara Dua, Kota Lhokseumawe dengan luas 529 m<sup>2</sup>, yang hingga saat ini belum tuntas sertifikasinya karena diblokir oleh pihak lain.

Hal ini tentunya berpotensi menyebabkan berbagai masalah hukum di masa depan, seperti klaim atau sengketa atas kepemilikan tanah, dan menghambat pemanfaatan tanah tersebut untuk kegiatan yang lebih produktif. Tanah milik negara yang belum bersertifikat juga akan mempersulit proses administrasi dalam pemanfaatan tanah untuk pembangunan fasilitas umum atau kegiatan pemerintahan lainnya, yang pada akhirnya dapat memperlambat atau bahkan menghalangi jalannya pembangunan yang sudah direncanakan.

Kebijakan sertifikasi BMN berupa tanah sudah lama diatur dan diterapkan oleh pemerintah, namun dalam praktiknya masih terdapat sejumlah permasalahan yang menghambat tercapainya tujuan tersebut. Salah satu permasalahan yang cukup signifikan adalah masih banyaknya BMN berupa tanah yang belum terdaftar atau belum memiliki sertifikat. Hal ini menjadi kendala utama dalam pengelolaan BMN, karena tanah yang belum bersertifikat tidak hanya rentan terhadap sengketa atau klaim dari pihak lain, tetapi juga dapat menghambat proses pengelolaan atau pemanfaatan tanah tersebut untuk keperluan pembangunan. Tanah yang belum bersertifikat juga akan menyulitkan pihak pemerintah dalam melakukan inventarisasi BMN atau dalam hal pengalihan dan pemanfaatan aset negara lainnya.

Implementasi kebijakan sertifikasi BMN berupa tanah pada KPKNL menjadi sangat penting untuk memperkuat sistem pengelolaan BMN, memberikan kepastian hukum, dan mendukung keberlanjutan pembangunan di daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan, maka dalam penelitian ini peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, **“Implementasi Kebijakan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah Pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Lhokseumawe”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1 Bagaimana Implementasi Kebijakan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah Pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Lhokseumawe?
- 2 Apa saja Faktor penghambat dalam Implementasi Kebijakan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah Pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Lhokseumawe?
- 3 Apa solusi yang dapat diterapkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi sertifikasi tanah milik negara pada KPKNL Lhokseumawe?

## 1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi fokus penelitian dalam penelitian ini adalah:

- 1 Implementasi Kebijakan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah Pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Lhokseumawe.

- 2 Faktor penghambat dalam Implementasi Kebijakan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah Pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Lhokseumawe.
- 3 Solusi yang dapat diterapkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi sertifikasi tanah milik negara pada KPKNL Lhokseumawe

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah Pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Lhokseumawe.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam Implementasi Kebijakan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah Pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Lhokseumawe.
3. Untuk mengetahui solusi yang dapat diterapkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi sertifikasi tanah milik negara pada KPKNL Lhokseumawe.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### 1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi, bahan masukan, dan sumbangsih pemikiran untuk para mahasiswa dalam melakukan penelitian

lanjutan tentang Implementasi Kebijakan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah Pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Lhokseumawe. Selain itu penelitian ini diharapkan sebagai pertanggungjawaban moril penulis dengan keilmuan yang diperoleh dalam mengenyam pendidikan pasca sarjana kebijakan publik dalam merespon kebijakan publik yang di buat pemerintah terhadap masyarakat.

## 2 Manfaat Praktis

Penulis mengahrapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan baik bagi Pemerintah pusat, Pemerintah daerah dan *stakeholder* pengambil kebijakan lainnya dalam hal Implementasi Kebijakan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah Pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Lhokseumawe.