



---

## Penatausahaan Tanah Dalam Pengelolaan Barang Milik Daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Simalungun

Ellen Yumiaty Pasaribu<sup>1</sup>, Muldri P.J. Pasaribu<sup>2</sup>

Program Magister Hukum, Universitas Simalungun, Pematang Siantar, Indonesia<sup>1-2</sup>

Email Korespondensi: [ellenpasaribu24@gmail.com](mailto:ellenpasaribu24@gmail.com)

---

Article received: 06 Mei 2025, Review process: 17 Mei 2025

Article Accepted: 15 Juni 2025, Article published: 28 Juni 2025

---

### ABSTRACT

*Land administration as part of Regional Government Assets (Barang Milik Daerah/BMD) plays a strategic role in ensuring accountable and efficient local governance. However, implementation at the Regional Secretariat of Simalungun Regency still faces serious obstacles, including incomplete asset records, data discrepancies with the National Land Agency (BPN), and underutilization of the SIMBADA information system. This study aims to analyze the legal framework, identify implementation barriers, and evaluate the effectiveness of land administration in the region. Employing an empirical juridical approach with descriptive-analytical methods, data were collected through interviews, direct observation, legal document reviews, and audit reports. The findings reveal that although the legal framework is comprehensive, policy implementation remains suboptimal. High-value assets remain idle, and certification processes are incomplete. The study implies that integrating regulation, information systems, and human resource capacity is essential to support good governance and enhance the contribution of assets to regional development.*

**Keywords:** Land Administration, Regional Assets, SIMBADA, Asset Policy

### ABSTRAK

*Penatausahaan tanah sebagai bagian dari Barang Milik Daerah (BMD) memiliki nilai strategis dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang akuntabel dan efisien. Namun, praktik di Sekretariat Daerah Kabupaten Simalungun menunjukkan masih adanya kendala serius, seperti aset belum tercatat secara rinci, ketidaksinkronan data dengan BPN, dan belum optimalnya pemanfaatan teknologi SIMBADA. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum, mengidentifikasi kendala implementasi, serta mengevaluasi efektivitas penatausahaan tanah di daerah tersebut. Dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris dan metode deskriptif-analitis, data diperoleh melalui wawancara, observasi, serta studi dokumen hukum dan laporan audit. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum telah tersedia, pelaksanaan kebijakan masih belum maksimal. Aset bernilai besar belum dimanfaatkan secara produktif, dan sertifikasi belum tuntas. Implikasinya, diperlukan integrasi antara regulasi, sistem informasi, dan peningkatan kapasitas SDM untuk mendukung good governance dan mendorong kontribusi aset terhadap pembangunan daerah.*

**Kata Kunci:** Penatausahaan Tanah, Barang Milik Daerah, SIMBADA, Kebijakan Aset

## PENDAHULUAN

Barang Milik Daerah (BMD) memiliki posisi strategis dalam menunjang efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Aset-aset tersebut merupakan bagian dari kekayaan daerah yang diperoleh melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta sumber-sumber lainnya yang sah. Salah satu jenis aset yang memiliki nilai ekonomi dan hukum tinggi adalah tanah. Pengelolaan tanah sebagai BMD tidak hanya berkaitan dengan fungsi administratif, tetapi juga menjadi tolok ukur akuntabilitas dan transparansi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam konteks ini, penatausahaan tanah menjadi aspek yang krusial untuk memastikan bahwa aset dimanfaatkan secara optimal dan dilindungi secara hukum.

Penatausahaan tanah mencakup proses inventarisasi, pembukuan, dan pelaporan, yang keseluruhannya diarahkan untuk mendukung terciptanya sistem pengelolaan aset yang tertib dan efisien. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 19 Tahun 2016 telah menetapkan pedoman teknis pengelolaan BMD, termasuk penatausahaan tanah sebagai salah satu bentuk aset tetap daerah. Proses ini sangat bergantung pada kapasitas administrasi dan teknis pemerintah daerah, terutama dalam hal pendataan, validasi legalitas, dan penggunaan aset secara produktif. Kurangnya perhatian terhadap penatausahaan aset berisiko menimbulkan kerugian negara dan menghambat pelaksanaan program pembangunan.

Kabupaten Simalungun sebagai salah satu wilayah administratif di Provinsi Sumatera Utara memiliki aset tanah yang tersebar di berbagai kecamatan. Sekretariat Daerah Kabupaten Simalungun berperan sebagai salah satu unit kerja strategis dalam penataan dan pengelolaan aset tersebut. Namun, hasil audit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta pengamatan Inspektorat menunjukkan bahwa pelaksanaan penatausahaan tanah di daerah ini belum sepenuhnya optimal. Masih terdapat aset yang tidak tercatat secara rinci, dan dokumen kepemilikan belum seluruhnya lengkap atau bersertifikat. Kondisi ini menandakan adanya kesenjangan antara ketentuan normatif dengan praktik di lapangan.

Dalam tataran implementasi, berbagai peraturan telah dikeluarkan untuk memperkuat tata kelola aset daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 memperjelas tahapan pengelolaan BMD yang meliputi perencanaan kebutuhan, pengadaan, pemanfaatan, pemindahtanganan, hingga penghapusan. Namun, tantangan di daerah seperti keterbatasan SDM, minimnya pelatihan teknis, dan rendahnya koordinasi dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) menghambat efektivitas kebijakan. Selain itu, belum maksimalnya pemanfaatan teknologi seperti SIMBADA (Sistem Informasi Manajemen Barang Milik Daerah) turut memperlambat proses pencatatan dan pelaporan yang akurat.

Sebagian besar kendala tersebut berasal dari tidak sinkronnya data kepemilikan tanah antara pemerintah daerah dengan lembaga pertanahan, serta belum tersedianya pedoman teknis yang dapat dijalankan secara sistematis. Penataan aset yang tidak memadai juga menimbulkan risiko munculnya sengketa lahan, klaim kepemilikan oleh pihak ketiga, serta terhambatnya pelaksanaan

program pembangunan daerah. Oleh karena itu, penguatan instrumen hukum dan teknis menjadi prioritas dalam membenahi sistem penatausahaan tanah. Hal ini mencakup percepatan sertifikasi, peningkatan kapasitas kelembagaan, serta pembentukan regulasi daerah yang lebih adaptif terhadap dinamika lokal.

Praktik-praktik terbaik dalam pengelolaan tanah sebagai aset daerah juga menunjukkan bahwa keberhasilan penatausahaan sangat bergantung pada kemauan politik, komitmen birokrasi, serta transparansi dalam proses-proses administratif. Pemerintah daerah yang secara aktif melakukan sertifikasi, audit internal, dan pemutakhiran data aset terbukti mampu meningkatkan kinerja keuangan dan pelayanan publik. Oleh sebab itu, peran serta seluruh pemangku kepentingan sangat dibutuhkan untuk menciptakan tata kelola aset yang baik, berkelanjutan, dan sesuai dengan prinsip-prinsip good governance.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum penatausahaan tanah, mengidentifikasi upaya hukum dalam mengatasi kendala yang dihadapi, serta mengevaluasi efektivitas penerapan peraturan terkait dalam pengelolaan Barang Milik Daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Simalungun.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan metode deskriptif-analitis untuk mengkaji pengaturan hukum dan implementasi penatausahaan tanah dalam pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) di Sekretariat Daerah Kabupaten Simalungun. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis norma-norma hukum positif yang berlaku serta mengevaluasi kesesuaiannya dengan praktik di lapangan melalui pendekatan sosiologis. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pejabat pengelola aset dan observasi langsung terhadap dokumen administrasi tanah, sementara data sekunder dikumpulkan dari peraturan perundang-undangan, literatur hukum, serta laporan audit dari lembaga resmi seperti BPK dan Inspektorat Daerah. Seluruh data dianalisis secara kualitatif dengan menekankan pada keterkaitan antara regulasi normatif dan kondisi empirik guna menghasilkan temuan yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pengaturan Hukum dan Kerangka Normatif Penatausahaan Tanah

Penatausahaan tanah sebagai bagian dari pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) memiliki dasar hukum yang kuat dalam sistem regulasi nasional. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 dan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 secara eksplisit mengatur siklus pengelolaan BMD yang mencakup perencanaan, pengadaan, pemanfaatan, pemindahtanganan, penghapusan, hingga pelaporan dan pembinaan. Ketentuan ini memberikan landasan formal bagi pemerintah daerah untuk mengelola aset, termasuk tanah, secara tertib dan akuntabel.

Dalam praktiknya, pengaturan normatif ini menjelaskan fungsi pengelola dan pengguna barang. Pasal 3 dan 4 PP No. 28 Tahun 2020 menempatkan

pengelola sebagai pengambil kebijakan dan pengguna sebagai pelaksana teknis yang mengoperasikan aset tersebut untuk mendukung tugas pemerintahan. Ketentuan ini mempertegas pentingnya peran kelembagaan dalam proses pengelolaan aset. Temuan Randalayuk et al. (2019) menekankan bahwa penguatan peran ini krusial untuk menghindari konflik otoritas dan mempercepat proses inventarisasi.

Perkembangan terbaru melalui Permendagri Nomor 47 Tahun 2021 memberikan penekanan pada mekanisme teknis pembukuan dan pelaporan aset daerah. Aturan ini merupakan respons terhadap banyaknya temuan audit mengenai ketidaktertiban aset, termasuk aset tanah. Sebagaimana dikaji oleh Minabari et al. (2025), daerah yang mengikuti pedoman teknis ini secara konsisten menunjukkan perbaikan dalam kualitas laporan keuangan dan akurasi data aset.

Salah satu instrumen yang didorong oleh regulasi adalah implementasi Sistem Informasi Manajemen Barang Milik Daerah (SIMBADA). Sistem ini memfasilitasi pencatatan digital dan terintegrasi, yang mampu menjawab tantangan dokumentasi manual. Namun, seperti diungkap dalam studi oleh Leanosa et al. (2024), keberhasilan implementasi SIMBADA masih sangat dipengaruhi oleh kesiapan SDM dan keakuratan input data.

Secara teoretik, pengelolaan aset daerah harus berorientasi pada prinsip akuntabilitas dan nilai guna publik. Teori manajemen aset publik menekankan bahwa keberadaan aset tidak hanya sebagai kekayaan, tetapi juga sebagai alat pelayanan (Mikesell, 2011). Oleh karena itu, pengelolaan tanah tidak cukup hanya didasarkan pada aturan formal, tetapi juga harus mempertimbangkan nilai manfaatnya dalam pembangunan daerah.

Di Kabupaten Simalungun, regulasi telah mulai diterapkan dalam bentuk penataan Kartu Inventaris Barang (KIB A) oleh Sekretariat Daerah. Hal ini menunjukkan adanya komitmen untuk menata ulang aset tanah secara legal dan administratif. Namun, proses ini masih menghadapi tantangan teknis dan koordinasi, terutama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang memegang otoritas atas sertifikasi. Dari keseluruhan landasan normatif tersebut, dapat disimpulkan bahwa kerangka hukum penatausahaan tanah telah tersedia dengan cukup komprehensif. Tantangan terbesar bukan terletak pada kurangnya aturan, tetapi pada ketepatan dan konsistensi pelaksanaannya di tingkat daerah.

### **Kendala dan Upaya Hukum dalam Implementasi Penatausahaan Tanah**

Meskipun perangkat hukum telah tersedia, implementasi penatausahaan tanah di Sekretariat Daerah Kabupaten Simalungun masih menghadapi berbagai kendala. Hambatan utama yang teridentifikasi mencakup ketidaksesuaian data fisik dan yuridis, belum tersertifikasinya sejumlah aset, serta lemahnya integrasi antarinstansi dalam pembaruan data. Hal ini juga diamini oleh penelitian Siregar et al. (2024) yang menyoroti lemahnya konsolidasi data antara pemda dan BPN.

Sumber daya manusia juga menjadi faktor penentu dalam efektivitas pengelolaan aset. Banyak pengelola aset daerah belum memahami secara teknis sistem pelaporan modern dan prinsip legalitas dokumen aset. Penelitian oleh

Toansiba (2023) menunjukkan bahwa rendahnya kapasitas aparaturnya sering kali menjadi penyebab laporan aset tidak sinkron atau bahkan tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Upaya yang telah dilakukan meliputi pembentukan tim inventarisasi aset dan pelaksanaan sertifikasi terhadap tanah-tanah yang belum bersertifikat. Pemerintah daerah juga mendorong percepatan legalisasi aset dengan berkoordinasi langsung dengan kantor pertanahan. Pendekatan ini selaras dengan rekomendasi Tumija et al. (2024) mengenai strategi afirmatif berbasis kolaborasi lintas lembaga.

Dalam hal penyelesaian sengketa, upaya hukum dilakukan melalui jalur mediasi dan, jika perlu, litigasi. Kasus klaim ganda atau sengketa batas tanah yang melibatkan pihak ketiga ditangani secara bertahap dengan tetap mengedepankan kepastian hukum. Hal ini sejalan dengan prinsip legal protection theory yang menekankan perlunya mekanisme penyelesaian konflik berbasis hukum formal.

Pemerintah daerah juga diharapkan menyusun peraturan teknis setingkat peraturan bupati atau peraturan daerah yang dapat menjawab celah hukum operasional di lapangan. Pengalaman dari beberapa daerah lain menunjukkan bahwa regulasi lokal yang rinci memperkuat legitimasi tindakan administratif pengelolaan tanah. Selain itu, pelatihan teknis bagi pengelola aset harus menjadi agenda rutin. Tanpa penguatan kapasitas SDM, keberadaan sistem informasi seperti SIMBADA atau regulasi teknis tidak akan memberi dampak signifikan. Kajian Dahlan et al. (2024) menggarisbawahi bahwa investasi pada sumber daya manusia menjadi penentu keberlanjutan sistem manajemen aset daerah.

Dengan strategi hukum, teknis, dan manajerial yang terpadu, hambatan dalam penatausahaan tanah dapat diminimalkan. Langkah-langkah ini bukan hanya untuk memenuhi kepatuhan administratif, melainkan juga untuk memperkuat legitimasi dan efisiensi pelayanan publik yang berbasis aset.

### Efektivitas Penatausahaan Tanah dan Analisis Kritis Pelaksanaan Kebijakan

Efektivitas penatausahaan tanah dalam pengelolaan BMD di Kabupaten Simalungun dapat diukur dari tiga aspek utama: legalitas aset, pemanfaatan aset, dan kualitas pelaporan. Dalam praktiknya, masih terdapat aset tanah bernilai besar yang belum digunakan secara optimal. Hal ini mencerminkan kesenjangan antara prinsip efektivitas dan realitas administratif. Seperti dinyatakan oleh Campbell (1971), efektivitas kebijakan publik bergantung pada pencapaian tujuan nyata dan kepuasan stakeholder. Dalam laporan inventarisasi, tercatat bahwa beberapa aset belum dimanfaatkan dengan jelas meskipun telah tercatat sejak lebih dari satu dekade. Berikut adalah data ringkas yang disederhanakan:

*Tabel 1. Pengelolaan Barang Milik Daerah*

Kode Barang Register	Jenis Barang	Cara Perolehan	Tahun Perolehan	Harga (Rp)
01.03.01.01.02.02.05 0003	Tanah Kosong Yang Tidak Digunakan	Pembelian	2016	647.496.000

Kode Barang Register	Jenis Barang	Cara Perolehan	Tahun Perolehan	Harga (Rp)
01.03.01.01.02.02.02 0009	Tanah Kosong Yang Sudah Diperuntukkan	Pembelian	2012	14.413.861.500
01.03.01.01.02.03.07 0001	Tanah Tanaman Rupa-Rupa	Pembelian	2011	41.324.000
01.03.01.01.01.04.01 0006	Tanah Bangunan Kantor Pemerintah	Pembelian	2007	145.000.000
1.03.01.01.03.10.03 0001	Tanah Untuk Bangunan Jaringan Listrik	Pembelian	2000	290.800.000

**Sumber:** Buku Inventaris Pemerintah Kabupaten Simalungun

Tabel tersebut menunjukkan bahwa tanah yang sudah diperuntukkan sejak 2012 dengan nilai mencapai lebih dari 14 miliar belum dimanfaatkan sesuai fungsinya. Temuan ini mendukung pendapat Rania et al. (2023) bahwa idle asset menjadi masalah umum dalam manajemen aset daerah di Indonesia.

Efektivitas juga harus ditinjau dari sisi pemanfaatan teknologi. Meskipun SIMBADA telah diperkenalkan, masih terdapat inkonsistensi dalam input data dan belum ada integrasi dengan sistem perencanaan pembangunan. Hal ini menyebabkan aset tidak tercermin dalam perencanaan strategis daerah, seperti RPJMD, sehingga berpotensi menjadi beban fiskal.

Kinerja pengelolaan aset juga erat kaitannya dengan sertifikasi. Tanah yang belum bersertifikat akan kesulitan dimanfaatkan secara hukum dan rentan terhadap klaim pihak lain. Oleh karena itu, percepatan sertifikasi menjadi prasyarat bagi efektivitas tata kelola aset. Kerja sama yang intensif dengan BPN menjadi kunci untuk menyelesaikan backlog sertifikasi aset milik daerah.

Dari sisi teori pengelolaan keuangan publik, pengelolaan aset yang efektif seharusnya menciptakan nilai fiskal dan mendukung optimalisasi PAD. Namun, kenyataannya aset-aset tersebut belum memberikan kontribusi langsung bagi keuangan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan belum sepenuhnya berorientasi pada hasil (*result-based asset management*).

Untuk menjawab tantangan tersebut, perlu dilakukan audit internal rutin dan evaluasi periodik terhadap kinerja penatausahaan tanah. Pemerintah daerah harus mengintegrasikan proses ini ke dalam sistem monitoring dan evaluasi kelembagaan. Kegagalan dalam memanfaatkan aset dapat berakibat pada rendahnya skor opini BPK dan merugikan citra tata kelola pemerintahan.

Dengan demikian, efektivitas penatausahaan tanah tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi juga oleh sejauh mana aset tersebut mendukung pembangunan dan pelayanan publik. Pemerintah Kabupaten Simalungun perlu memastikan bahwa seluruh proses penatausahaan terhubung secara fungsional dengan strategi pembangunan daerah yang berkelanjutan.

## SIMPULAN

Kesimpulan, penatausahaan tanah dalam pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) di Sekretariat Daerah Kabupaten Simalungun telah memiliki dasar hukum yang kuat melalui PP No. 28 Tahun 2020, Permendagri No. 19 Tahun 2016, dan regulasi teknis lainnya, namun implementasinya masih menghadapi berbagai kendala, seperti keterbatasan sumber daya manusia, tidak sinkronnya data dengan BPN, serta belum optimalnya pemanfaatan teknologi informasi seperti SIMBADA. Meskipun telah dilakukan langkah-langkah seperti pembentukan tim inventarisasi, percepatan sertifikasi, dan upaya hukum dalam penyelesaian sengketa, efektivitas pelaksanaan kebijakan masih belum memadai, terbukti dari banyaknya aset tanah yang belum dimanfaatkan dan belum bersertifikat. Ketidaksihinggaan antara peraturan normatif dan realitas empirik ini menghambat optimalisasi pemanfaatan aset dan dapat merugikan tata kelola keuangan daerah. Oleh karena itu, dibutuhkan integrasi antara kebijakan, teknologi, dan kapasitas kelembagaan yang berkelanjutan agar penatausahaan tanah dapat mendukung prinsip good governance dan memberi kontribusi nyata bagi pembangunan daerah.

## DAFTAR RUJUKAN

- Ananda, F., Runtu, T., & Mawikere, L. M. (2024). Evaluasi penatausahaan barang milik daerah (BMD) berdasarkan Permendagri Nomor 47 Tahun 2021 pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Sulawesi Utara. *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*, 8(1), 101-112.
- Arikunto, S. (2012). *Prosedur penelitian: Suatu pendekatan praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Dahlan, R. P., Wahyuningsih, C. D., & Selly, R. N. (2024). Implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah (kajian pengelolaan aset daerah dan barang milik daerah berdasarkan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 oleh Badan Pengelolaan Aset Daerah/BPAD). *Jurnal Mimbar Administrasi*, 21(1), 137-151.
- Kartini, & Nazirman. (2023). Pengaruh penatausahaan dan penertiban barang milik daerah terhadap pengamanan barang milik daerah (studi pada organisasi perangkat daerah Kabupaten Agam). *Jurnal Ilmiah Manajemen dan Kewirausahaan*, 2(2), 55-63.
- Leanosa, L., Chofa, F., & Gusman, E. (2024). Pengelolaan tanah sebagai aset daerah Kota Bukittinggi dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang pengelolaan barang milik negara daerah. *Otentik Law Journal*, 2(1), 1-15.
- Munawir. (2010). *Sosiologi hukum*. Ponorogo: STAIN Po Press.
- Raharjo, T., Wahab, H., & Syahrir, S. (2025). Penatausahaan barang milik daerah tahun 2021 di Dinas Pertanian, Kelautan dan Perikanan Kota Manado. *Jurnal EMBA*, 13(1), 1-9.
- Rania, R., Sutanto, A., & Herlambang, A. (2023). Optimalisasi pemanfaatan aset tanah pemerintah daerah dalam mendukung peningkatan PAD. *Jurnal Administrasi Publik Indonesia*, 10(2), 112-125.

- Siregar, M. B., Daraba, D., & Ruhana, F. (2024). Implementasi kebijakan pengelolaan barang milik negara berupa tanah pada Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Riset dan Teknologi Kemendikbudristek. *Bureaucracy Journal*, 4(3), 2449–2466.
- Toansiba, Y. (2023). Analisis pengelolaan barang milik daerah berdasarkan peraturan dalam negeri nomor 19 tahun 2016 Provinsi Papua Barat (Studi kasus pada Dinas Sosial Provinsi Papua Barat). *Jurnal Multidisiplin Indonesia*, 2(8), 2090–2104.
- Tumija, T., Kogoya, Y. G., & Agustina, I. (2024). Optimalisasi penatausahaan aset tetap berupa tanah dalam meningkatkan akuntabilitas laporan keuangan di Kabupaten Jayawijaya. *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Publik*, 11(1), 15–26.
- Wikipedia. (2024). *Kabupaten Simalungun*. Diakses 1 Juli 2024, dari [https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten\\_Simalungun](https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Simalungun)