

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang kemudian diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, telah terjadi perubahan paradigma dalam Pemerintah Daerah, yang semula lebih berorientasi sentralistik menjadi desentralistik, artinya mengurangi peran pemerintah pusat tetapi sebaliknya memperbesar peran Pemerintah Daerah dalam pembangunan wilayahnya. Hal tersebut menuntut kemandirian Pemerintah Daerah dalam mengelola kegiatan pembangunan, dan sekaligus membiayai sebagian besar anggaran pembangunannya. Salah satu aspek penting kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi adalah peningkatan pelayanan umum dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah.

Dalam era otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut melakukan perubahan mendasar dalam mengelola daerahnya. Pemerintah Daerah harus mengenali kompetensi, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan investasi daerah. Untuk itu diperlukan adanya upaya nyata yang sistematis dan menyeluruh dalam pengelolaan dan pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D) daerah pada masa mendatang. Peraturan yang diterbitkan pemerintah pusat dalam hal investasi di daerah belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan kebijakan daerah, sehingga optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D) yang diharapkan tidak berjalan dengan baik dan optimal.

Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D) merupakan unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah Pusat/Daerah harus melakukan pengelolaan atas BMN/D agar dapat berguna bagi pemerintah dan masyarakat. Pengelolaan BMN/D adalah suatu proses dalam mengelola kekayaan yang telah ada sebelumnya atau yang diperoleh dari beban APBN/D atau perolehan lainnya yang sah yang dapat dimanfaatkan dalam kegiatan pemerintah maupun masyarakat.

BMN/D adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh Pemerintah Pusat/Daerah 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 dan oleh karena itu, pengelolaan BMN/D tersebut harus dilakukan secara baik dan benar (Yusuf, 2010). Pengelolaan dilakukan secara baik dan benar bermakna pengelolaan BMN/D harus taat asas. Adapun asas-asas dalam pengelolaan BMN/D meliputi : asas fungsional, asas kepastian hukum, asas transparansi, asas keterbukaan, asas efisiensi, asas akuntabilitas, dan asas kepastian nilai. Asas fungsional yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang pengelolaan BMN/D sesuai fungsi, wewenang dan tanggung jawab masing-masing pejabat yang mengelola BMN/D. Asas kepastian hukum yaitu pengelolaan BMN/D harus dilakukan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan. Asas transparansi atau asas keterbukaan yaitu penyelenggaraan pengelolaan BMN/D harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar. Asas efisiensi yaitu pengelolaan BMN/D diarahkan agar BMN/D digunakan sesuai batasan-

batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal. Asas akuntabilitas yaitu setiap kegiatan pengelolaan BMN/D harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Asas kepastian nilai yaitu pengelolaan BMN/D harus didukung oleh adanya ketepatan nilai dan jumlah barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan BMN/D serta penyusunan neraca pemerintah pusat/daerah. Agar dapat mentaati asas – asas tersebut pengelolaan BMN/D harus berpedoman pada ketentuan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

Peraturan perundang–undangan terkini yang berlaku mengenai BMN/D adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. PP Nomor 27 Tahun 2014 tersebut merupakan peraturan yang mengganti PP sebelumnya yaitu PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Adapun petunjuk teknis (juknis) terkait pengelolaan BMD diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah yang mengatur lebih rinci mengenai pengelolaan BMD.

Dalam pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah ditegaskan bahwa tahapan–tahapan dalam pengelolaan BMD meliputi : a) Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran; b) Pengadaan; c) Penerimaan; Penyimpanan dan Penyaluran; d) Penggunaan; e) Penatausahaan; f) Pemanfaatan; g) Pengamanan

dan Pemeliharaan; h) Penilaian; i) Penghapusan; j) Pemindahtanganan; k) Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian; l) Tuntutan Ganti Rugi.

Dari 12 (dua belas) tahapan dalam pengelolaan BMD sebagaimana diuraikan diatas, tahapan pemanfaatan menjadi tahapan yang menarik untuk ditelaah. Hal ini disebabkan tahapan pemanfaatan memiliki pengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Besar kecilnya PAD merupakan gambaran kemandirian keuangan pemerintah daerah. Semakin besar proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah berarti keuangan pemerintah tersebut semakin mandiri. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa pemanfaatan BMD merupakan tahapan yang sangat penting dikarenakan memiliki pengaruh terhadap PAD yang berdampak pada tingkat kemandirian keuangan daerah.

Salah satu Barang Milik Daerah yang harus dimanfaatkan adalah tanah. Tanah merupakan Barang Milik Daerah dalam bentuk barang tidak bergerak. Tanah merupakan aset permanen yang tidak memiliki umur ekonomis, keberadaannya akan melampaui umur semua bangunan dan segala penggunaan yang berada di atasnya. Setiap tanah memiliki nilai ekonomi tergantung dari karakteristik fisik dan jenis pemanfaatannya. Tanah yang dibiarkan kosong akan menimbulkan kesenjangan sosial, penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat, menurunkan kualitas lingkungan sekitar, dan akan berdampak pada hilangnya potensi nilai ekonomi serta nilai manfaat dari tanah tersebut (*oppurtunity lost*). Hal ini terjadi karena ketidakseimbangan antara potensi nilai manfaat (sosial dan ekonomi) dari tanah, dengan potensi sumber daya disekitarnya.

Pemanfaatan tanah yang sesuai dan optimal diharapkan mampu mendorong kawasan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat, menambah nilai manfaat, dan meningkatkan nilai ekonomi dari tanah tersebut. Nilai tanah akan menjadi tinggi apabila pemanfaatannya digunakan secara maksimal dan sesuai dengan properti yang seharusnya dikembangkan di atasnya. Sebaliknya tanah yang pemanfaatannya tidak sesuai dengan tingkat produktivitas optimal, maka akan mengurangi tingkat produktivitasnya, sehingga potensi nilai manfaat dan nilai ekonomi dari tanah tidak akan mencapai titik maksimum.

Menurut Hidayati dan Harjanto (2003:82–85) karakteristik fisik yang mempengaruhi nilai tanah meliputi ukuran dan bentuk, topografi, utilitas, pengembangan tapak, lokasi dan lingkungan. Oleh karena tanah mempunyai nilai sehingga pemanfaatannya pun harus benar–benar diperhatikan untuk menunjang peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut. Sebaliknya tanah daerah yang tidak dikelola dan dimanfaatkan dengan optimal, akan memboroskan keuangan daerah melalui biaya pemeliharaan atas aset yang tidak sebanding dengan keuntungan (manfaat) yang dapat dihasilkan.

Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur memiliki aset, khususnya aset tetap yang nilainya cukup besar. Berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Timur menyebutkan bahwa jumlah Aset Tetap pada posisi 31 Desember 2015 mencapai **Rp. 3.614.863.684.658**. Adapun rekapitulasi aset tetap milik Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Rekapitulasi Aset Milik Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Timur 2015**

No	Aset Tetap	Jumlah (Rp)
1	Tanah	1.216.629.639.642
2	Peralatan dan Mesin	383.710.603.317
3	Gedung dan Bangunan	636.498.815.274
4	Jalan Irigasi dan Jaringan	3.648.667.218.747
5	Aset Tetap Lainnya	30.881.376.983
6	Konstruksi dalam Pengerjaan	129.040.154.462
<b>Total</b>		<b>3.614.863.684.658</b>

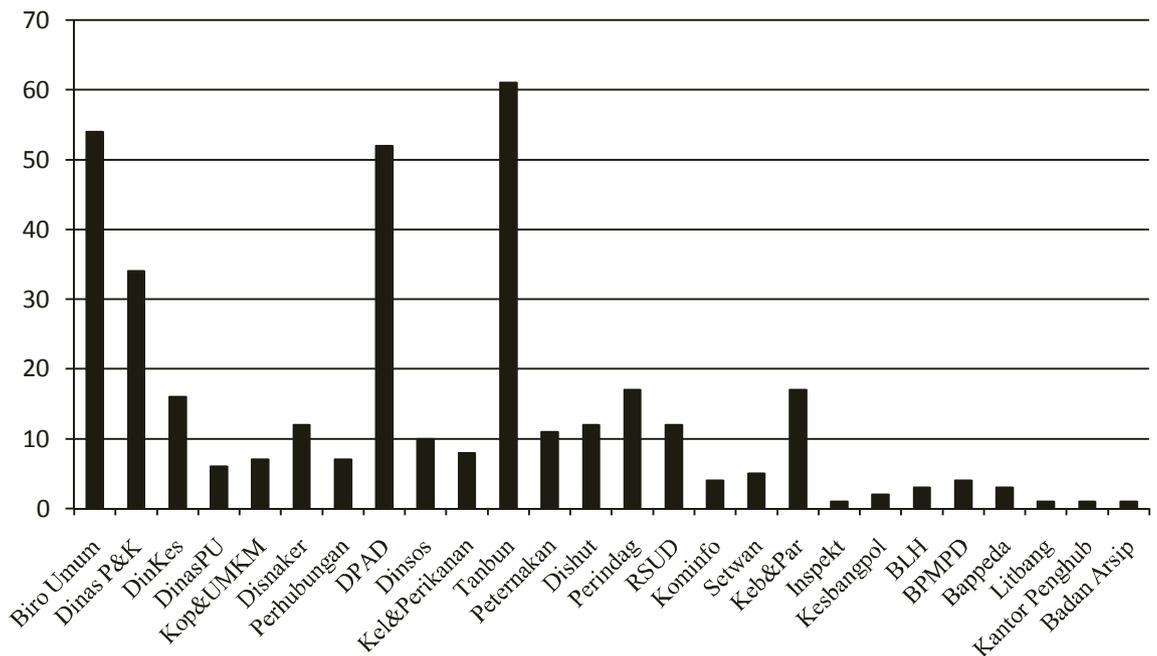
*Sumber : BPPKAD Provinsi NTT Tahun 2015*

Berdasarkan rekapitulasi aset milik Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur pada Tabel 1.1 diatas, aset tanah memiliki nilai yang cukup besar yaitu Rp. 1.216.629.639.642. Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur memiliki cukup banyak aset tetap tanah yang tersebar hampir di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Lokasi Aset Tetap Tanah Milik Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur tersebar pada 26 SKPD. Diantaranya adalah : Biro Umum sebanyak 54, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan sebanyak 34, Dinas Kesehatan sebanyak 16, Dinas Pekerjaan Umum sebanyak 6, Dinas Koperasi dan UMKM sebanyak 7, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebanyak 12, Dinas Perhubungan sebanyak 7, Dinas Pendapatan dan Aset Daerah sebanyak 52, Dinas Sosial sebanyak 10, Dinas Kelautan dan Perikanan sebanyak 8, Dinas Pertanian dan Perkebunan 61, Dinas Peternakan sebanyak 11, Dinas Kehutanan sebanyak 12, Dinas Perindustrian dan Perdagangan sebanyak 17, RSUD sebanyak 12, Dinas Komunikasi dan Informasi sebanyak 4, Setwan sebanyak 5, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata sebanyak 17, Inspektorat sebanyak 1, Badan Kesbangpol sebanyak 2, Badan Lingkungan Hidup sebanyak 3, Badan Pemberdayaan Masyarakat dan

Pemerintah Desa sebanyak 4, sebanyak 2, Bappeda sebanyak 3, Badan Diklat dan Litbang sebanyak 1, Kantor Penghubung Jakarta sebanyak 4, dan Badan Arsip sebanyak 1.

**Grafik 1.1**  
**Sebaran Lokasi Aset Tetap Tanah Milik Pemerintah Provinsi NTT pada 26 SKPD, Tahun 2015**



**Sumber : BPPKAD Provinsi NTT Tahun 2015**

Selain dikelola dan dimanfaatkan oleh SKPD, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur juga melakukan kerja sama dengan pihak ketiga (investor) dalam mengoptimalkan Aset tetapnya (tanah) yang tentunya akan berpengaruh besar terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Berikut data aset tanah milik Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur yang disewakan kepada pihak ketiga :

**Tabel 1.2**  
**Daftar Tanah Milik Pemerintah NTT yang Disewakan Tahun 2015**

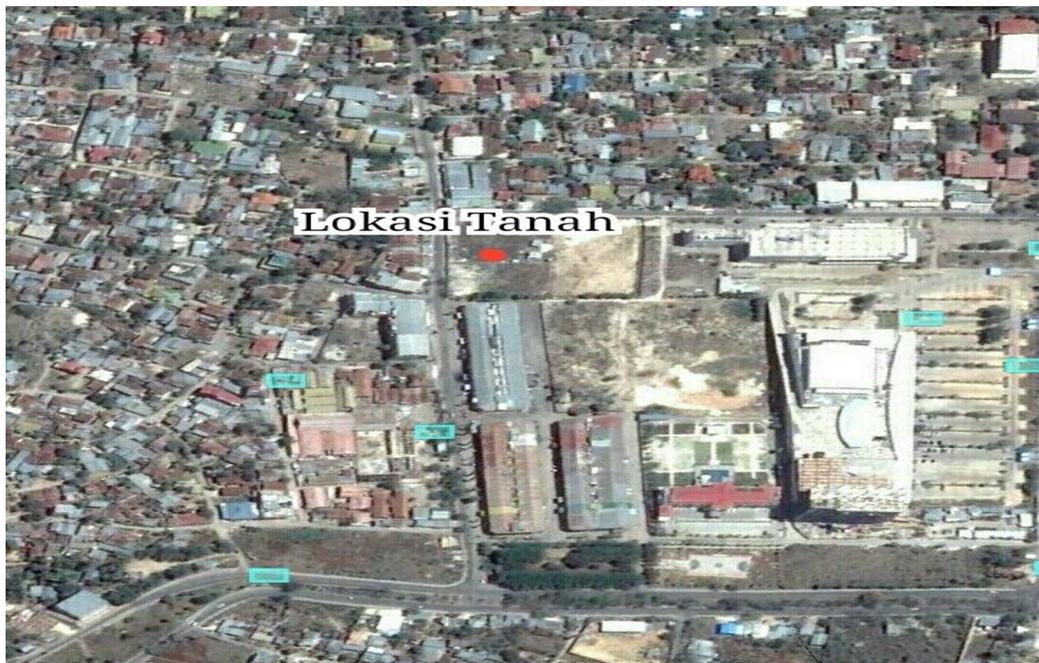
No	Lokasi/Bukti Kepemilikan	Jenis Kegiatan Pemanfaatan	Nilai Kontrak (Rp)	Lama Kontrak
1	Sewa tanah eks Lokabinkra Pem.Prov NTT	Sewa untuk usaha	367.500.000	5 Tahun
2	Sewa tanah milik Pem.Prov NTT di Jl.Eltari Kupang	Pertokoan	255.500.000	5 Tahun
3	Sewa tanah milik Pem.Prov NTT (Toko Cahaya Bangunan)	Pertokoan	187.500.000	5 Tahun
4	Sewa tanah milik Pem.Prov NTT di Jl.Hati Mulia - Kupang	Sewa Untuk Usaha	243.500.000	5 Tahun
5	Sewa tanah milik Pem.Prov NTT di Kab. Sikka	Sewa Untuk Usaha	230.000.000	5 Tahun
6	Sewa tanah milik Pem.Prov NTT di Jl. Eltari – Kupang	Sewa Untuk Usaha	345.000.000	5 Tahun
7	Sewa Kawasan Industri Bolok – Kupang	PT. PLN	6.750.000.000	5 Tahun
8	Sewa Kawasan Industri Bolok Kupang	PT. Dwisejati Timor Beton	513.240.000	5 Tahun
9	Sewa Kawasan Industri Bolok – Kupang	PT. Sarana Masa Abadi	3.600.000.000	5 Tahun
10	Tanah Milik Pem.Prov NTT di Kel. Fatululi – Kupang	PT. Nusa Bahans Niaga	3.078.053.477	5 Tahun
<b>Jumlah</b>			<b>15.570.293.477</b>	

*Sumber : BPPKAD Provinsi NTT Tahun 2015*

Dari Tabel 1.2 terlihat bahwa total nilai dari aset tanah milik Pemerintah Nusa Tenggara Timur yang disewakan cukup tinggi yang tentunya berpengaruh besar terhadap peningkatan PAD, yaitu sebesar Rp. 15.570.293.477. Hal ini perlu dipertahankan serta dioptimalkan lagi mengingat bahwa dari total aset tanah milik Pemerintah Provinsi NTT masih banyak tanah yang belum dimanfaatkan. Salah satu aset tanah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur yang belum dimanfaatkan adalah tanah kosong yang berada di Jl. RW Monginsidi, Kelurahan Fatululi, Kecamatan Oebobo dengan spesifikasi lahan seluas 12.040 m<sup>2</sup> berbentuk persegi panjang.

**Gambar 1.2**

**Denah Lokasi Tanah**



**Sumber : Google Earth (2016)**

Dilihat dari denah lokasi di atas, lokasi tanah yang menjadi objek penelitian terletak pada posisi yang sangat strategis, yaitu dekat dengan pusat perbelanjaan (Lippo Plaza), Rumah Sakit Siloam, Pasar Oebobo, Ruko Oebobo,

Hotel dan lain–lain, sehingga lokasi tanah tersebut mudah dilihat dan dijangkau oleh penduduk/orang–orang yang melintasi lokasi tersebut. Selain strategis, sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Kupang No. 12 Tahun 2011 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Kupang Tahun 2011 – 2031, lokasi tersebut masuk dalam Bagian Wilayah Kota Kupang (BWK) II yang arah pengembangannya sebagai kawasan perdagangan, jasa dan campuran. Dalam tatanan perkotaan seharusnya lahan tanah tersebut tidak boleh dibiarkan kosong dan tidak dimanfaatkan. Suatu lahan harus bisa dijadikan sebagai wadah dalam menampung aktivitas perkotaan serta dapat digunakan untuk kepentingan umum seperti pembangunan sarana dan prasarana yang dapat mendukung Pendapatan Asli Daerah NTT. Secara singkat dapat dikatakan bahwa lokasi tersebut bila dioptimalkan pemanfaatannya, maka akan memberikan kontribusi yang tinggi terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Kupang.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, **“Analisis Pemanfaatan Aset Tetap Tanah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah”** .

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih rinci dan mendalam tentang pemanfaatan tentang aset tanah di Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur. Rumusan permasalahan yang menjadi rujukan penelitian ini adalah “Bagaimana Pemanfaatan Aset Tetap

khususnya Tanah yang berlokasi di Jl. RW Monginsidi, Kelurahan Fatululi, Kecamatan Oebobo oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Tenggara Timur ?”

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pemanfaatan Barang Milik Daerah khususnya tanah yang berlokasi di Jl. RW Monginsidi, Kelurahan Fatululi, Kecamatan Oebobo oleh Pemerintah Nusa Tenggara Timur dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **a. Manfaat Teoritis**

1. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan, serta memberikan kontribusi untuk pengembangan disiplin ilmu ekonomi.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat untuk menambah informasi dan wawasan dalam penelitian selanjutnya di bidang masalah yang sama sehingga upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah di masing – masing daerah dapat berjalan maksimal.

#### **b. Manfaat Praktis**

- a. Hasil dari penelitian ini bagi peneliti untuk mengembangkan penalaran, serta untuk mengetahui kemampuan peneliti dalam penerapan ilmu yang diperoleh di bangku kuliah serta sebagai salah satu syarat untuk dapat menempuh keserjanaan di Universitas Katolik Widya Mandira Kupang.

- b. Dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah dalam menentukan konsep strategis yang dituangkan ke dalam kebijakan, sehingga Pemerintah Daerah dapat meningkatkan kemampuan dalam pengelolaan aset daerah khususnya tanah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.