

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam rangka mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat serta percepatan pembangunan bagi seluruh masyarakat di Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam undang-undang tersebut terkandung perubahan tentang empat aspek, yang terdiri dari aspek politik, aspek administrasi, aspek ekonomi, dan aspek fiskal. Pelaksanaan keempat aspek tersebut mengubah sistem pengelolaan negara dari yang semula berorientasi sentralistik menjadi desentralistik, artinya mengurangi peran pemerintah pusat dan sebaliknya memperbesar peran pemerintah daerah dalam mengatur jalannya roda pemerintahan dan pembangunan wilayahnya.

Perubahan ini memberikan kekuasaan dan tanggungjawab yang besar pada pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya serta menuntut kemandirian Pemerintah Daerah dalam mengelola kegiatan pembangunan, dan sekaligus membiayai sebagian besar anggaran pembangunannya. Dengan demikian pemerintah daerah harus dapat memaksimalkan pendapatannya sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah dengan kekayaan aset daerah yang dimilikinya.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) aset adalah sumber

daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial dimasa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya. Sedangkan menurut Mahmudi (2010:146) Aset daerah adalah semua kekayaan daerah yang dimiliki maupun dikuasai Pemerintah Daerah, yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, misalnya sumbangan, hadiah, donasi, wakaf, hibah, swadaya, kewajiban pihak ketiga dan sebagainya. Aset daerah merupakan salah satu unsur penting bagi pemerintah daerah sebagai penopang utama pendapatan asli daerah.

Pengelolaan dan pemanfaatan aset daerah (khususnya tanah dan bangunan) yang optimal akan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah yang pada akhirnya akan berdampak pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai sumber pembiayaan daerah. Sebaliknya aset daerah yang tidak dikelola dan dimanfaatkan dengan maksimal, akan memboroskan keuangan daerah melalui biaya pemeliharaan atas aset yang tidak sebanding dengan manfaat yang dapat dihasilkan. Oleh karena itu, pemerintah daerah seharusnya mampu mengelola aset yang dimilikinya agar dapat menciptakan nilai aset dengan cara memberdayakan dan mengembangkan pemanfaatan aset yang sudah dimilikinya. Pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik daerah

yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD dan/atau optimalisasi barang milik daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan (PERMENDAGRI Republik Indonesia No. 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah). Peraturan Menteri Dalam Negeri ini mengatur bentuk pemanfaatan BMD dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah atau bangun serah guna dan kerjasama penyediaan infrastuktur, yang mencakup BMD dalam bentuk Tanah dan/atau bangunan dan selain tanah dan atau bangunan. Dengan adanya pemanfaatan BMD ini diharapkan dapat meningkatkan PAD. yang pada akhirnya dapat mendukung operasional pelayanan publik serta kesejahteraan masyarakat daerah secara keseluruhan.

Peningkatan PAD suatu daerah merupakan keniscayaan bagi perkembangan kemajuan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Salah satu daerah yang saat ini sedang gencar melakukan pembangunan wilayahnya adalah Kabupaten Kupang. Secara administratif Kabupaten Kupang merupakan kabupaten yang berada dalam wilayah provinsi Nusa Tenggara Timur. Kabupaten Kupang memiliki luas wilayah darat 5.437,44 Km² dan laut 4.063 Km². Dengan luas wilayah yang demikian besar, pembangunan di Kabupaten Kupang akan memerlukan dana yang besar pula. Badan Pusat Statistik Kabupaten Kupang dalam salah satu laporannya (Kabupaten Kupang Dalam Angka, BPS Kab.Kupang, 2017) mempublikasikan Rencana dan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah Kabupaten Kupang per 31 Desember 2015 yang disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 1.1
Rencana dan Realisasi Anggaran Pendapatan Pemerintah
Kabupaten Kupang Tahun Anggaran 2015

Jenis Pendapatan <i>Type of revenue</i>	Rencana <i>Estimation</i>	Realisasi <i>Realization</i>	Persentase <i>Percentage</i>
	(Rp)	(Rp)	(%)
PENDAPATAN / REVENUE			
1. Pendapatan Asli Daerah <i>Regionally Generated Revenue</i>	62,623,121,273.00	67,270,792,446.37	107.42
1.1 Pajak Daerah / <i>Regional Tax</i>	9,034,998,260.00	12,632,465,919.00	139.82
1.2 Retribusi Daerah / <i>Regional Retribution</i>	11,769,400,000.00	8,827,745,102.00	75.01
1.3 Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan/ <i>Separated Income From Regional Asset</i> <i>Management</i>	23,085,186,838.00	22,885,186,838.00	99.13
1.4 Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah/ <i>Other</i> <i>Regionally Generated Revenues</i>	18,733,536,175.00	22,925,394,587.37	122.38

Sumber: Kabupaten Kupang Dalam Angka, BPS Kabupaten Kupang, 2017

Dari data yang disajikan dalam tabel 1.1 dapat dilihat bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kupang yang terealisasi pada Tahun Anggaran 2015 adalah sebesar RP.67.270.692,44 (dalam ribuan rupiah). Realisasi PAD Kabupaten Kupang TA 2015 mencapai 107,41% yang berarti Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang telah berhasil memenuhi target PAD yang telah direncanakan. Namun dari empat komponen PAD terdapat dua pos yang realisasinya tidak mencapai target yaitu pada pos Retribusi Daerah dan pos Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan. Pendapatan retribusi daerah adalah terdiri dari Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perijinan Tertentu yang dalam uraian LRA Tahun 2015 disajikan dalam tabel dibawah ini:

Tabel 1.2
Uraian Laporan Realisasi Pendapatan Retribusi Daerah
Kabupaten Kupang Tahun Anggaran 2015.

No	Pendapatan Retribusi Daerah	Anggaran 2015	Realisasi 2015	Persentase (%)
1	Retribusi Jasa Umum	5,725,305,000.00	5,247,859,110.00	91.66
2	Retribusi Jasa Usaha	5,129,920,000.00	2,789,480,842.00	54.38
3	Retribusi Perijinan Tertentu	914,175,000.00	790,405,150.00	86.46
Jumlah		11,769,400,000.00	8,827,745,102.00	75.01

Sumber: BPKAD Kabupaten Kupang, 2018

Dari data yang disajikan dalam Tabel 1.2 dapat terlihat Pendapatan Retribusi Daerah Kabupaten Kupang TA 2015 dengan Anggaran 2015 sebesar Rp.11.769.400.000,00 realisasinya adalah sebesar Rp.8.827.745.102,00 atau sebesar 75,01%, yang berarti kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang dalam melakukan pungutan retribusi daerah tidak mencapai target yang telah direncanakan. Dari tiga pos komponen Pendapatan Retribusi Daerah, ketiganya tidak memenuhi target. Pada pos Retribusi Jasa Umum dengan anggaran Rp.5.725.305.000,- realisasinya sebesar Rp.5.247.859.110,- atau sebesar 91,66%. Pada pos Restribusi Jasa Usaha, dari anggaran Rp.5.129.920.000,- realisasinya sebesar Rp.2.789.480.842,- atau sebesar 54,38%, dan pada pos Retribusi Perijinan Tertentu, dari anggaran sebesar Rp.914.175.000,- realisasinya sebesar Rp.790.405.150,- atau sebesar 86,46%. Dari ketiga pos komponen pendapatan retribusi daerah ini, realisasi dengan persentase terendah adalah pada pos Retribusi Jasa Usaha yaitu 54,38%.

Dalam uraian atas Laporan Realisasi Anggaran 2015 Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang menyatakan bahwa “Tidak tercapainya target dalam

Pendapatan Retribusi Daerah ini disebabkan oleh tidak tercapainya target Retribusi Jasa Usaha. Target Retribusi Jasa Usaha TA 2015 jika dibandingkan dengan capaian tahun sebelumnya terdapat kenaikan sebesar 163%, namun hal ini akan tetap menjadi perhatian pemerintah dalam mengoptimalkan penerimaan di tahun-tahun mendatang”.

Dalam usahanya untuk meningkatkan pendapatan retribusi daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang telah melakukan langkah-langkah untuk memaksimalkan pendapatan asli daerahnya, salah satunya adalah dengan melakukan optimalisasi aset tetap dalam bentuk pemanfaatan sewa aset tetap yaitu tanah dan gedung yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Lembaga/satuan kerja perangkat daerah milik Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang yang hasil pemanfaatan dalam bentuk sewa ini masuk dalam PAD pada pos pendapatan retribusi daerah, yaitu retribusi jasa usaha pada jenis retribusi pemakaian kekayaan daerah. Menurut data dari Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang, pemanfaatan aset tetap milik pemerintah Kabupaten Kupang pada tahun anggaran 2015 adalah sebagaimana yang disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 1.3
Daftar Pemanfaatan Sewa Aset Tetap
Pemerintah Kabupaten Kupang Tahun Anggaran 2015.

NO	Lokasi	Luas Tanah (m ²)	Nilai Tanah (Rp)	Luas Bangunan (m ²)	Nilai Bangunan (Rp)	Rencana Penerimaan (Rp)	Realisasi Penerimaan (Rp)	Keterangan
1	Gedung dan Tanah Eks. Kantor Arsip PemKab. Kupang	2520	-	667 dan 200	366,000,000	37,500,000	37,500,000	Lunas
2	Gedung dan Tanah Eks. Kantor Dinas PPO Pemkab Kupang	6000	-	1500	2,330,164,720	105,000,000	105,000,000	Lunas
3	Gedung dan Tanah Eks. PD Cendana Pemkab Kupang	2806	-	200	20,000,000	21,175,000	-	-
4	Gedung dan Tanah Eks. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Pemkab Kupang	1860	623,100,000	200	57,995,000	5,000,000	5,000,000	Lunas
5	Gedung dan Tanah Eks. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan Pemkab Kupang	1050	351,750,000	200	542,600,000	12,000,000	12,000,000	Lunas
6	Gedung dan Tanah Eks. Dinas Pariwisata Pemkab Kupang	1000	96,000,000	500	432,000,000	14,000,000	14,000,000	Lunas
7	Gedung dan Tanah Eks. Dinas Sosial Pemkab Kupang	1721	81,344,000	1721	170,362,749	26,250,000	26,250,000	Lunas
8	Gedung dan Eks. Kantor Subdin Perkebunan	2500	-	300	756,000,000	75,000,000	75,000,000	Lunas

9	Gedung dan Eks. Kantor Dinas Kependudukan dan Capil & K8 (BKKBN)	500	167,500,000	-	1,500,000	30,000,000	30,000,000	30,000,000	Lunas
10	Sebagian Tanah Eks. Dinas Kelautan dan Perikanan	600	2,500,000	150	-	1,500,000	1,500,000	1,500,000	Lunas
11	Gedung SMAN 1 Kupang Timur	-	-	-	-	5,000,000	5,000,000	5,000,000	Lunas
12	Tanah Milik Pemkab Kupang	1200	78,912,000	-	-	180,000,000	180,000,000	180,000,000	Lunas
13	Sebagian Tanah dan Gedung Eks. Rumah Jabatan Camat Kupang Barat	200	-	150	75,000,000	10,000,000	10,000,000	10,000,000	Lunas
14	Sebagian Tanah dan Gedung Eks. Rumah Jabatan Camat Kupang Barat	13415	-	72	-	5,000,000	5,000,000	5,000,000	Lunas
15	Gedung Eks. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Kupang	2035	858,560,000	3000	176,591,000	75,000,000	75,000,000	75,000,000	Lunas
16	Gedung Eks. Dinas Kesehatan dan Pertanian Kabupaten Kupang	2168	532,128,000	840	216,000,000	85,000,000	85,000,000	85,000,000	Lunas
17	Gedung Eks. Kantor Dinas UMMK milik PemKab Kupang	2500	681,725,000	416	41,660,000	30,000,000	30,000,000	30,000,000	Lunas
18	Gedung Eks. Dinas Peternakan Kabupaten Kupang	1500	138,752,000	598	538,200,000	45,000,000	45,000,000	45,000,000	Lunas
19	Gedung Eks. Kantor Bappeda Kabupaten Kupang	2030	173,184,000	350	358,550,000	40,000,000	40,000,000	40,000,000	Lunas
20	Gedung Eks. Bappeda	-	-	598	-	15,000,000	15,000,000	15,000,000	Lunas
21	Gedung Eks. Dinas Kesehatan	-	-	732	-	50,000,000	50,000,000	50,000,000	Lunas

22	Ruangan di dalam Hypermart	-	-	9	-	2,500,000	2,500,000	Lunas
23	Ruangan di dalam Hypermart	640	-	6.3	-	2,500,000	2,500,000	Lunas
24	Tanah dan Ruangan di dalam Gedung Eks. Kantor Bupati Kupang	100	-	93	-	24,000,000	24,000,000	Lunas
25	Sebagian Tanah di Civic Centre	15000	-	100	-	3,000,000	3,000,000	Lunas
26	Tanah dan Ruangan di dalam Gedung Eks. PD. Kantong Semen		-	226	-	50,000,000	50,000,000	Lunas
27	Sebagian Tanah di Lokasi Eks Dispenduk dan Capil			68	-	6,000,000	6,000,000	Lunas
28	Ruangan di Dalam Hypermart			6.3	-	2,500,000	2,500,000	Lunas
Total			3,785,455,000		6,082,623,469	957,925,000	936,750,000	

Sumber: BPKAD Kabupaten Kupang, 2018

Dari Tabel 1.3 dapat dilihat bahwa nilai total pemanfaatan aset tetap dalam bentuk tanah yang dimiliki pemerintah Kabupaten Kupang adalah Rp.3.785.455.000,- (terdapat sejumlah aset yang tidak ada nilai buku) dan nilai aset bangunan adalah 6.082.623.469,- dengan penerimaan dari pemanfaatan sewa sebesar Rp.936.750.000,-. Dengan langkah optimalisasi dalam bentuk pemanfaatan sewa aset ini, apabila dilakukan perhitungan secara sederhana dalam bentuk persentase, dari total nilai aset yang dimanfaatkan dalam bentuk sewa ini, Pemda Kabupaten Kupang menerima pendapatan sebesar 9,49%.

Sampai dengan saat ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang belum memiliki peraturan daerah yang mengatur tentang sewa barang milik daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang menggunakan Peraturan Menteri Keuangan No.33 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Negara sebagai dasar dalam melakukan perhitungan harga sewa barang milik daerah. Di dalam Permenkeu No.33 Tahun 2012 terdapat aturan-aturan dan formula perhitungan tentang tarif sewa BMN berupa tanah, BMN berupa bangunan, BMN berupa tanah dan bangunan dan BMN selain tanah dan/atau bangunan. Peraturan ini bertujuan untuk mewujudkan akuntabilitas pengelolaan barang milik negara pemanfaatan barang milik negara dalam bentuk sewa agar dapat diselenggarakan secara tepat, efisien, efektif, dan optimal dengan tetap menjunjung tinggi tata kelola pemerintahan yang baik (good governance)

Dalam daftar pemanfaatan aset tetap pada tabel 1.3 terdapat beberapa hal yang menarik perhatian penulis, yang pertama yaitu, daftar tersebut memperlihatkan adanya pengabaian beberapa aset yang tidak/belum ada nilai

bukunya, sehingga apabila dilakukan perhitungan dengan menyertakan nilai buku aset-aset tersebut secara keseluruhan maka persentase pendapatan ini akan lebih rendah. Kedua, terdapat beberapa dua aset yang memiliki nilai cukup besar namun harga sewanya rendah, aset pertama adalah aset Gedung dan Tanah eks. Kantor Dinas Pariwisata Pemerintah Kabupaten Kupang yang berlokasi di jalan Frans Seda Kelurahan Kayu Putih Kecamatan Oebobo Kota Kupang dengan luas tanah 1000m² dan luas bangunan 1500m² dan nilai total aset sebesar Rp.528.000.000,- dengan harga sewanya adalah sebesar Rp.14.000.000,-/tahun. Jika dilihat dari faktor lokasi yang merupakan ruas jalan protokol dua jalur/jalan negara serta luas tanah dan luas bangunan dari aset tersebut, maka harga sewa yang ditetapkan sebesar Rp.14.000.000,-/tahun, walau dengan mengabaikan kondisi gedung, harga sewa tersebut termasuk rendah/murah. Untuk aset kedua adalah aset milik Pemerintah Kabupaten Kupang yang berada pada lokasi yang sama (berdekatan) dengan nilai aset yang relatif sama yaitu eks-Kantor Bapeda Pemerintah Kabupaten Kupang dengan nilai total aset sebesar Rp. 531.734.000, luas tanah 2500m² dan luas bangunan 350m², memiliki harga sewa sebesar Rp.40.000.000,-/tahun. Selisih harga sewa dari kedua aset tersebut mencapai lebih dari dua kali lipat.

Penentuan nilai sewa yang terlalu kecil akan menjadi kerugian bagi pemerintah daerah Kabupaten Kupang, dimana potensi pendapatan yang seharusnya diterima menjadi berkurang. Berkurangnya pendapatan dalam pemanfaatan sewa pada aset-aset yang memiliki nilai tinggi dapat mempengaruhi pos pendapatan yang akan mempengaruhi PAD secara keseluruhan.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “Analisis Sewa Aset Tetap Bangunan Milik Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka rumusan masalah yang digunakan adalah :

1. Apakah pemanfaatan sewa aset tetap bangunan milik Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang dalam menentukan harga sewa aset tetapnya telah sesuai dengan Permenkeu No.33 Tahun 2012?
2. Bagaimana kontribusi pemanfaatan sewa aset tetap bangunan terhadap retribusi daerah Kabupaten Kupang?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengetahui perhitungan nilai sewa aset tetap bangunan milik Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang sudah sesuai dengan Permenkeu No.33 Tahun 2012.
2. Mengetahui kontribusi aset tetap bangunan terhadap Retribusi Daerah Kabupaten Kupang.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Sebagai informasi bagi pemerintah daerah dalam hal ini Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah dalam menentukan nilai sewa pemanfaatan

sewa aset gedung dalam rangka memaksimalkan PAD serta pada masyarakat pada umumnya.

2. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan informasi dan bahan perbandingan bagi penelitian sejenis.