

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dalam perjalanannya telah mengalami perubahan dan saat ini 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. Untuk itu diperlukan adanya upaya nyata, sistematis dan menyeluruh dalam pengelolaan dan pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D) daerah pada masa mendatang untuk menunjang pembiayaan daerah diberbagai sektor. BMN/D adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh Pemerintah Pusat/Daerah sebagai akibat dan peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial dimasa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat dan oleh karena itu, pengelolaan BMN/D tersebut harus dilakukan secara baik, benar dan berkelanjutan.

Pengelolaan BMN secara lebih spesifik sudah dimulai dengan terbitnya PP nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan BMN/D. PP Nomor 6 Tahun 2006 mengatur pengelolaan BMN/D yang meliputi proses perencanaan, penganggaran, pengadaan, pemeliharaan, pengendalian, dan

pertanggungjawaban. Siklus perencanaan merupakan siklus awal dari pengelolaan Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah. Perencanaan Barang Milik Negara/Daerah merupakan kegiatan yang dilaksanakan untuk menghubungkan antara ketersediaan Barang Milik Negara/Daerah sebagai hasil pengadaan yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan dalam rangka meningkatkan efisiensi pengelolaan keuangan negara. Dengan berlalunya waktu, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Daerah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yang kemudian diubah lagi dengan Peraturan Perundang – undangan mengenai BMN/D sebagai rujukan bagi Pengelolaan BMN/D meliputi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Dalam PP 27 Tahun 2014, Perencanaan Kebutuhan Barang Milik Negara/Daerah disusun dengan memperhatikan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah serta ketersediaan Barang Milik Negara/Daerah yang ada. Perubahan tersebut mempertegas bahwa perencanaan kebutuhan dan penganggaran BMN/D haruslah memperhatikan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Apabila perubahan ini tidak dibuat dan perencanaan disusun hanya dengan memperhatikan ketersediaan sebagaimana diatur dalam PP 6 Tahun 2006 maka dapat timbul multitafsir yang dapat memicu ketidakefektifan dan ketidakefisienan pengelolaan BMN/D.

Dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah ditegaskan bahwa tahapan-tahapan dalam pengelolaan BMD meliputi : a) Pejabat Pengelola Barang Milik Daerah; b) Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran; c) Pengadaan; d) Penggunaan; e) Pemanfaatan; f) Pengamanan dan Pemeliharaan; g) Penilaian; h) Pemindahtanganan; i) Pemusnahan; j) Penghapusan; k) Penatausahaan; l) Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian; m) Pengelolaan Barang Milik Daerah pada SKPD yang menggunakan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah; n) Barang Milik Daerah berupa Rumah Negara; o) Ganti Rugi dan Sanksi.

Dari 15 (lima 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).

Salah satu Barang Milik Daerah yang harus dimanfaatkan adalah tanah. Tanah merupakan aset tetap yang tidak memiliki umur ekonomis, keberadaanya akan melampaui umur semua bangunan dan segala penggunaan yang berada diatasnya. Setiap tanah memiliki nilai ekonomi tergantung dari lokasi, jenis pemanfaatan dan infrastruktur yang berada diatasnya.

Tanah kosong yang dikuasai oleh Pemerintah biasanya mempunyai nilai ekonomis yang rendah jika dibandingkan dengan tanah yang sudah dibangun infrastruktur diatasnya. Maka dari itu, Pemerintah Kabupaten/Kota dapat mendayagunakan dan mengoptimalkan tanah kosong tersebut dalam bentuk

investasi Bangun Guna Serah dengan pihak swasta. Pemerintah dapat mengadakan sarana dan fasilitas umum yang dapat dipergunakan oleh masyarakat di atas tanah kosong tersebut dimana dalam pengadaannya membutuhkan dana yang tidak sedikit dan akan terasa berat apabila hanya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Aset pemerintah yang memiliki nilai manfaat dimasa yang akan datang pada umumnya adalah berbentuk aset tetap. Aset tetap dalam Peraturan Pemerintah tahun 2010 didefinisikan sebagai aset berwujud yang mempunyai masa manfaat 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan untuk kepentingan umum. Aset tetap terdiri dari, yaitu: (1) Tanah, (2) Peralatan dan Mesin, (3) Gedung dan Bangunan, (4) Jalan, Irigasi dan Jaringan, (5) Aset tetap lainnya dan (6) Konstruksi dalam pengerjaan. Dari sekian aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah tersebut, aset tanah adalah aset yang paling rawan terjadi penyerobotan. Bukti kepemilikan dan batas tanah yang tidak jelas adalah hal yang paling sering menjadi masalah yang berujung dengan perebutan hak milik.

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 2016 mencapai Rp. 3.614.863.684.658. Adapun rekapitulasi aset tetap milik Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah sebagai berikut :

Table 1.1
Rekapitulasi Aset Tetap Milik Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2016 dan 2017 Dalam Rupiah

No	Aset Tetap	2016	2017
1	Tanah	1.216.629.639.642	1.497.326.250.918
2	Peralatan dan Mesin	210.967.939.407	523.710.503.429
3	Gedung dan Bangunan	492.029.100.863	869.326.173.842
4	Jalan Irigasi dan Jaringan	1.538.945.728.229	4.271.239.927.649
5	Aset Tetap Lainnya	27.251.122.055	61.465.945.029
6	Konstruksi dalam Pengerjaan	129.040.154.462	62.151.819.663
Total		3.614.863.684.658	4.989.297.479.984

Sumber : BPPKAD Provinsi NTT Tahun 2018

Berdasarkan rekapitulasi aset milik Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2016 dan 2017 pada Tabel 1.1 diatas, aset tanah memiliki nilai sebesar Rp. 1.497.326.250.918 . Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur memiliki cukup banyak aset tetap tanah terdiri dari 467 bidang tanah (BPPKAD) yang tersebar hampir di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Selain dikelola dan dimanfaatkan oleh SKPD, diharapkan Pemerintah Provinsi NTT juga melakukan kerja sama dengan pihak kedua dalam mengoptimalisasi Aset tanahnya yang tentunya akan berpengaruh besar terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Bentuk – bentuk pemanfaatan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah pada Barang Milik Daerah diantaranya sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan dan bangun guna serah atau bangun serah guna. Untuk saat ini yang diterapkan hanya 3 pola pemanfaatan yaitu sewa dengan jumlah lokasi 26 lahan, pinjam pakai dengan 3 lahan dan bangun guna serah dengan 5 lahan. Untuk itu

pemerintah ingin meningkatkan lagi Pendapatan Asli Daerah dengan memanfaatkan salah satu tanah kosong dengan pola Bangun Guna Serah yang berlokasi di Jl. Cak Doko, Kelurahan Oetete, Kecamatan Oebobo.

Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur melakukan pemanfaatan pola Bangun Guna Serah atas tanah yang berlokasi di Jl. Cak Doko, Kelurahan Oetete, Kecamatan Oebobo karena memberikan banyak keuntungan. Dengan perjanjian Bangun Guna Serah, Pemerintah Daerah yang semula tidak mempunyai anggaran untuk membangun pada akhirnya dapat memiliki bangunan yang dapat dioperasikan untuk memperoleh keuntungan. Sebaliknya bagi investor yang sebetulnya hanya memiliki anggaran yang sangat terbatas, dapat mendirikan bangunan komersial tanpa harus menyediakan lahan terlebih dahulu. Bagi Daerah, membangun proyek melalui BGS juga dapat mendatangkan manfaat yang sangat besar, karena Pemerintah Daerah dapat menyediakan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dengan tetap melakukan efisiensi terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sehingga APBD yang tersedia dapat dialihkan untuk memenuhi kebutuhan di bidang lain.

Sesuai dengan data historis tanah yang berlokasi di Jl. Cak Doko, Kelurahan Oetete, Kecamatan Oebobo merupakan tanah milik departemen pendidikan yang kemudian diperuntukkan untuk dibangunnya Sekolah Pendidikan Guru (SPG) dan dilengkapi dengan rumah – rumah mesh guru. Setelah berjalannya waktu ada yang sudah pindah, meninggal dan SPG sudah bubar, tanah ini dibiarkan kosong dan tidak dikelola secara baik sejak tahun 1996 sampai 2014. Hal ini dapat menimbulkan masalah terhadap status

kepemilikan yang menyebabkan penyerobotan. Selain itu lokasi tanah tersebut sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kota berada pada kawasan campuran sehingga kedepannya dapat dioptimalkan dengan berbagai penataan. Untuk itu Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur melakukan kerja sama dengan PT. Subasuka Go dalam bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah pada Tanah milik Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Beberapa proyek yang dibangun di Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan sistem Bangun Guna Serah, diantaranya pembangunan Toko, Hotel dan *Foodcore* yang berlokasi di Jl. Cak Doko, Kelurahan Oetete, Kecamatan Oebobo. Perjanjian bangun guna serah antara Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan PT. Subasuka Go ini merupakan perjanjian kerja sama yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur sebagai pemegang hak kepemilikan tanah dengan memberikan hak kepada investor (PT. Subasuka Go) untuk mendirikan, mengelola dan mengambil keuntungan dari bangunan yang akan didirikan oleh investor selama masa perjanjian. Setelah jangka waktu berakhir tanah beserta gedung maupun fasilitasnya akan diserahkan kembali ke pemerintah daerah untuk dilakukan penataan selanjutnya.

Bangun Guna Serah (BGS) ini telah disepakati dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun, terhitung sejak perjanjian ditandatangani. Sistem pembayaran yang dilakukan pada perjanjian ini dibayar setiap 5 (lima) tahun sekali selama masa kontrak. Untuk 5 (lima) tahun pertama yang dibayarkan

yaitu untuk tahun pertama dan tahun kedua berjumlah Rp. 238.307.679, untuk tahun ketiga hingga tahun kelima berjumlah Rp. 262.535.493 dan dari total 5 tahun yang sudah diterima pemerintah berjumlah Rp. 1.264.221.836. Selanjutnya untuk 5 (lima) tahun kedua berjumlah Rp. 1.378.311.336, untuk 5 tahun ketiga berjumlah Rp. 1.477.226.902, untuk 5 tahun keempat berjumlah Rp. 1.591.949.593, untuk 5 tahun kelima berjumlah Rp. 1.751.144.552, dan untuk 5 tahun keenam berjumlah 2.013.816.235 akan dibayar sesuai dengan nilai yang ditentukan. Setelah masa kontrak selesai pihak investor dapat menyerahkan kembali Tanah beserta Bangunan yang didirikan kepada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur untuk dikelola sebagaimana mestinya.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ini dengan judul, **“ANALISIS PENDAPATAN ASLI DAERAH ATAS PEMANFAATAN TANAH MILIK PEMERINTAH PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR (STUDI PEMANFAATAN POLA BANGUN GUNA SERAH PADA PT. SUBASUKA GO)”**.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana pemanfaatan Pola Bangun Guna Serah pada Aset Tetap khususnya Tanah yang berlokasi di Jl. Cak Doko, Kelurahan Oetete, Kecamatan Oebobo oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur?

1.3.Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Manfaat Pola Bangun Guna Serah Barang Milik Daerah khususnya tanah yang berlokasi di Jl. Cak Doko, Kelurahan Oetete, 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 dibidang masalah yang sama sehingga upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah di masing-masing daerah dapat berjalan maksimal.

b. Manfaat Praktis

1. Hasil dari penelitian ini bagi peneliti untuk mengembangkan penalaran, serta untuk mengetahui kemampuan peneliti dalam penerapan ilmu di Universitas Katolik Widya Mandira Kupang.
2. 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.