BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Sejak adanya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008, Pemerintah Pusat mendesentralisasikan sebagian urusan pemerintahan kepada Pemerintah Daerah. Salah satu dampak dari desentralisasi adalah adanya perubahan dalam pembagian alokasi keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Krisindarto, 2012).

Untuk mendukung terselenggaranya Otonomi Daerah yang optimal maka diberlakukanlah perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Atmaja, 2011). Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan UU. No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, telah menyebabkan perubahan yang mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintah maupun dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang dikenal sebagai era otonomi daerah (Tamboto et al., 2014). Desentralisasi *fiscal* yang di atur dalam UU No. 33 tahun 2004 terdiri dari tiga macam, yaitu Pajak Daerah (*Tax Assignment*), Dana Bagi Hasil (*Revenue Sharing*) dan Dana Alokasi Umum serta Dana Alokasi Khusus (Atmaja, 2011).

Kewenangan yang lebih luas memberikan peluang bagi daerah untuk meningkatkan kinerja keuangan dan mengoptimalkan potensi lokalnya, sehingga pada gilirannya kemampuan keuangan daerah menjadi lebih baik, daerah menjadi lebih mandiri, dan ketergantungan kepada pemerintah pusat menjadi semakin kecil (Tamboto et al., 2014). Kemandirian ini dapat dicapai dengan mengoptimalkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang bersumber dari Pajak daerah, Retribusi, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain lain PAD yang sah, seperti di atur dalam UU No. 33 Tahun 2004 pasal 6 (Atmaja, 2011).

Kewenangan yang diberikan berkaitan pula dengan bagaimana pemerintah daerah mampu memaksimalkan kekayaan daerah yang dimiliki misalnya melalui pengelolaan manajemen aset (Jusmin, 2013). Pengelolaan aset daerah harus ditangani dengan baik agar aset tersebut dapat menjadi modal awal bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengembangan kemampuan keuangannya. Aset jika tidak dikelola dengan semestinya, aset tersebut justru menjadi beban biaya karena sebagian dari aset membutuhkan biaya perawatan atau pemeliharaan dan juga turun nilainya atau terdepresiasi seiring waktu (Mulalinda, 2014). Pentingnya manajemen aset secara tepat dan berdayaguna, dengan didasari prinsip pengelolaan yang efisien dan efektif, diharapkan akan memberi kekuatan terhadap kemampuan pemerintah dalam membiayai pembangunan daerahnya yang tercermin dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Aira, 2014).

Salah satu sektor yang dapat diharapkan menjadi pendapatan daerah adalah melalui sektor properti. Potensi sektor properti di daerah tidak hanya dalam

pembangunan properti saja, namun juga menyangkut pengelolaan property yang sudah termanfaatkan ataupun yang belum termanfaatkan secara optimal (Atmaja, 2012). Aset tanah dan/atau bangunan memliki beberapa fungsi pemanfaatan, yaitu meliputi fungsi pelayanan melalui pengalihan status pengguna aset dari satu SKPD ke SKPD lainnya dalam rangka memenuhi kebutuhan organisasi. Lalu fungsi budgeter melalui pemanfaatan dalam bentuk sewa, Kerjasama Operasi (KSO), *Build-Operate-Transfer* (BOT) dan *Build Trafnsfer perate* (BTO) yang dapat akan menjadi sumber tambahan PAD (Riyono, 2013).

Adapun kondisi di lapangan yang peneliti peroleh, perwujudan dari otonomi daerah kurang memberikan peningkatan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Menteri Dalam Negeri, Sekira 60 persen daerah otonomi baru dikatakan tidak mampu meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), Menurutnya, ketidakmampuan tersebut akan mengakibatkan permasalahan terhadap perekonomian daerah. Terlebih lagi sebenarnya, persyaratan otonomi baru salah satunya untuk meningkatkan kesejahteraan dan pendapatan asli daerah. Mereka terbatas anggarannya tapi kewenangannya pun inginnya sama (Thahjo Kumolo, 2015). Kurangnya maksimalnya pendapatan asli daerah juga tercermin pada pemerintah daerah Kabupaten Tapanuli Utara, menurut Bupati Tapanuli Utara pendapatan asli daerah hanya memberikan kontribusi sebesar 5,52 persen dari total pendapatan. ketergantungan finansial Pemkab Taput terhadap sumber pendanaan dari pendapatan transfer masih sangat tinggi. Sejumlah poin permasalahan lainnya justru muncul atas kinerja yang kurang optimal dalam pelaksanaan pemutakhiran data PAD, antara lain pemutakhiran data PAD belum

efektif dan kurang optimal dilaksanakan. Subjek/objek/petugas pemungut pajak atau retribusi daerah belum jujur dalam mengisi potensi pajak/retribusi daerah, lalu penetapan target penerimaan dari pajak/retribusi daerah masih ditetapkan dengan perkiraan yang tidak terukur serta sering terjadi keterlambatan penyetoran PAD ke kas daerah menjadi poin lainnya sebagai permasalahan yang dihadapi (Nikson Nababan. 2015).

Sementara pada Pemerintah Daerah Kota Bandung, kerja sama pemanfaatan barang milik daerah dengan pihak lain, dilaksanakan dalam rangka mengoptimalkan daya guna dan hasil guna serta meningkatkan pendapatan daerah. Namun dalam tataran praktis, pola pemanfaatan barang milik daerah masih lebih banyak melalui system sewa, hal ini mengakibatkan kurangnya penerimaan PAD dari sektor pemanfaatan aset daerah. Menurut Sekretaris Daerah (Sekda) Kota Bandung, Aset yang dimiliki sangat potensial untuk bisa dimaksimalkan dalam pengertian untuk bisa memenuhi kebutuhan fiscal kita dalam menata Kota Bandung baik infrastruktur, ekonomi maupun sosial (Edi Siswadi, 2010).

Di Pemerintah Kota Bandung memiliki banyak aset tanah dan/atau bangunan yang tidak terpakai atau tidak termasuk dalam tugas pokok dan fungsi daerah (DPKAD Kota Bandung).

Berikut daftar aset tetap tanah dan/atau bangunan Kota Bandung yang tersedia untuk disewakan:

Tabel 1.1
Daftar Aset Tetap Tanah dan/atau Bangunan Kota Bandung yang Tersedia Untuk Disewakan

No.	Kecamatan	Jumlah Objek Sewa
1	Sukasari	40
2	Sukajadi	586
3	Cicendo	1420
4	Andir	779
5	Cidadap	22
6	Coblong	2087
7	Bandung Wetan	740
8	Sumur Bandung	147
9	Cibeunying Kaler	1397
10	Cibeunying Kidul	1022
11	Kiaracondong	43
12	Batununggal	637
13	Lengkong	936
14	Regol	433
15	Astana Anyar	349
16	Bojongloa Kaler	42
17	Babakan Ciparay	96
18	Bojongloa Kidul	23
19	Bandung Kulon	3
20	Antapani	8
21	Mandalajati	1
22	Arcamanik	318
23	Ujung Berung	95
24	Cibiru	39
25	Rancasari	10
26	Buah Batu	2
27	Bandung Kidul	1
28	Gedebage	1
29	Margahayu	71
	Jumlah Objek	11348

Sumber: DPKAD Kota Bandung, 2015

Potensi barang milik daerah yang menganggur atau tidak dipergunakan untuk menyelenggarakan tugas pokok dan fungsi SKPD tersebut dapat direalisasikan dengan jalan disewakan, dipinjampakaikan, dilakukan kerja sama pemanfaatan, bangun guna serah, dan bangun serah guna. Pemanfaatan barang milik daerah ini akan meningkatkan penerimaan/pendapatan daerah (Hamzah & Djohansjah, 2013).

Pada Mei 2014, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) Perwakilan Jawa Barat melaporkan kurang efektifnya pengelolaan aset Pemkot Bandung, Pemerintah Kota Bandung memliki aset berupa tanah dan bangunan yang bermasalah yang tidak didukung oleh informasi memadai, selain tidak mencantumkan luasan, aset-aset tersebut juga ada yang tidak disertai alamat serta

tidak disertai alamat dan luasan (Cornell Syarief, 2014). Jadi, ada aset yang dicatat, tetapi masih harus dicari gedung dan lahannya di mana, bahkan hingga pemeriksaan seluruhnya selesai sampai diterbitknnya LHP LKPD aset yang bermasalah milik Pemkot Bandung lebih banyak lagi, hingga lebih dari 80% dari total aset yang dimiliki masih dikelola dengan kurang memadai. (Cornell Syarief, 2014).

Public asset management involves many divisional jurisdictions within local government and there is a lack of coordination and communication among them (Hanis et al, 2011). *Lack of coordination* dalam manajemen aset pemerintah daerah tercermin dalam permasalahan yang muncul pada maret 2014 antara pengelola barang dan penyewa. Pernyataan Direktur Sarana Prasarana ITB, bahwa ITB telah melunasi semua pembayaran sewa untuk tahun 2013 (Wedyanto, 2014), berbeda dengan pernyataan Kepala DPKAD Kota Bandung selaku pengelola Barang, salah satu aset milik Pemkot Bandung yaitu Gedung Sasana Budaya Ganesha (Sabuga) yang kini masih disewa oleh ITB belum diterima pembayaran sewanya sejak Mei 2012 hinggal Maret 2014 sebesar Rp 3.2 milyar (Ahmad Rekotomo, 2014). Selain itu Pemkot bandung juga memiliki permasalahan pemanfaaatan aset lainnya seperti pada tahun anggaran 2014 Pemkot Bandung kehilangan kesempatan memperoleh pendapatan atas pemanfaatan aset tanah dan Mesjid Pusdai, SOR dan GOR Dispora, piutang dan denda sewa tanah dan bangunan yang belum tertagih dan masih banyak lagi. semua kekurangan penerimaan dari pemanfaatan aset daerah ini karena pengelolaan aset yang kurang memadai dari Pemkot Bandung (Cornell Syarief, 2014).

Permasalahan pengelolaan aset mengenai legalitas kepemilikan aset daerah juga selalu muncul, kepala DPKAD Kota Bandung menyatakan pada Desember 2013 terhitung kurang lebih 90% aset Kota Bandung belum tersertifikasi di antaranya terdapat pada bangunan-bangunan peninggalan Belanda, daerah perluasan dan daerah otonomi kota. Pemkot Bandung kesulitan memperoleh hak kepemilikan bangunan peninggalan Belanda karena bukti kepemilikannya sulit ditelusuri, Siapa yang menguasai fisik, itu yang diprioritaskan (Ahmad Rekotomo, 2013). Lalu dalam temuan BPK RI Perwakilan Jawa Barat Pemkot Bandung memiliki potensi pendapatan reribusi pengendalian telekomunikasi yang belum dipungut. Hal tersebut terjadi karena kurang bainya pengelolaan aset yang dilakukan oleh Pemkot bandung, terutama dalam aspek pengawasan dan pengendalian terhadap kegiatan pendataan objek retribusinya. Hal ini tentunya membuat PAD Kota bandung untuk tahun 2014 menjadi kurang maksimal (Cornell Syarief, 2014).

Ada beberapa penelitian mengenai manajemen aset daerah, salah satunya dari Widayanti (2010) menyatakan hasil dari penelitiannya menunjukan adanya pengaruh manajemen aset terhadap pemanfaatan aset daerah, hasil penelitiannya mengindikasikan jika terjadi peningkatan pada manajemen aset menyebabkan peningkatan pula terhadap optimalisasi pemanfaatan aset daerah.

Lalu penelitian lain oleh Roos Akbar & Azhari Lukman (2010) menyatakan bahwa manajemen aset merupakan salah satu pendekatan yang berperan penting dalam tahapan pemanfaatan dan pengendalian. Penerapannya telah terbukti berhasil untuk pengelolaan aset publik seperti infrastruktur jalan,

drainase, lahan, bangunan, dan sebagainya. Konsep manajemen aset bersama-sama dengan kekomprehesifan ilmu perencanaan mampu menciptakan pemahaman yang holistik mengenai aset sehingga dapat diperoleh keputusan yang lebih baik dalam optimalisasi pemanfaatan aset. Lalu Risambessy (2009), menyimpulkan keterkaitan manajemen aset terhadap pendapatan asli daerah sebagaigambaran bahwa peranan daripada hasil pengelolaan aset daerah dengan pola pemberdayaan yang terkendali dapat memberikan sumbangsih pendapatan yang cukup berarti terhadap pendapatan asli daerah.

Sedangkan penelitian lain menurut Aprilia & Saputra (2013:113) menjelaskan pendapatan asli daerah dipengaruhi oleh pendapatan lain-lain yang sah, termasuk di dalamnya dari kegiatan pemanfaatan aset daerah. Peningkatan PAD dari kegiatan pemanfaatan aset daerah antara lain berasal dari sewa rumah dinas milik daerah, hasil penjualan barang-barang bekas dan/atau milik daerah, penerimaan sewa kios daerah dan penerimaan langganan majalah daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **"Pengaruh Manajemen Aset Terhadap Total Pemanfaatan Aset Daerah dan Implikasinya Terhadap Pendapatan Asli Daerah (Studi Pada Pemerintah Daerah di Jawa Barat)"**.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka identifikasi masalah yang dapat disimpulkan adalah sebagai berikut:

1) Kurang maksimalnya penerimaan daerah dari pemanfaatan aset daerah oleh Pemerintah Daerah.

2) Kurang tertibnya pengelolaan aset daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
3) Kurang efektifnya implementasi manajemen aset yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

1.3. Rumusan Masalah

Dari simpulan identifikasi masalah di atas, maka penulis menjabarkan rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Seberapa besar pengaruh manajemen aset yang terhadap total pemanfaatan aset daerah.
2) Seberapa Besar pengaruh total pemanfaatan aset daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).
3) Seberapa Besar Pengaruh Manajemen Aset Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)
4) Seberapa Besar Hubungan manajemen aset dan total pemanfaatan aset aerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

1.4. Maksud dan Tujuan Penelitian

1.4.1. Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk memahami teori-teori yang didapat dalam data dan/atau informasi yang diperoleh serta mengetahui bagaimana implementasi kegiatan manajemen aset yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah di Jawa Barat dapat mempengaruhi total pemanfaatan aset daerah dan implikasinya terhadap Pendapatan Asli Daerah.

1.4.2. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Untuk mengetahui pengaruh manajemen aset terhadap total pemanfaatan aset daerah.
2) Untuk mengetahui pengaruh total pemanfaatan aset daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).
3) Untuk mengetahui Pengaruh Manajemen Aset Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD.)
4) Untuk mengetahui seberapa besar hubungan manajemen aset dan Total Pemanfaatan Aset Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah.

1.5. Kegunaan Penelitian

1.5.1. Kegunaan Praktis

Secara praktis, kegunaan penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1) Melalui hasil dari penelitian ini, diharapkan dapat memecahkan masalah yang terjadi pada proses pemanfaatan aset daerah. Berdasarkan teori dan bukti empiris yang dihasilkan, maka fenomena kurang maksimalnya pendapatan asli daerah dari pemanfaatan aset daerah bisa diperbaiki.
2) Hasil penelitian diharapkan bisa menjadi sumbangsih pemikiran yang bermanfaat bagi pelaksanaan manajemen aset baik itu untuk organisasi pemerintahan maupun organisasi lainnya.

1.5.2. Kegunaan Akademis

Bagi akademis, penelitian ini diharapkan bisa menjadi pengembangan ilmu di bidang akuntansi sektor publik serta untuk menemukan masalah baru serta pemecahannya mengenai manajemen aset dan pemanfaatan aset pada sektor pemerintahan.