

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Paket reformasi keuangan daerah telah dimulai dengan pengesahan sejumlah peraturan perundangan-undangan. Peraturan perundangan tersebut diantaranya UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Kebijakan otonomi daerah tersebut berdampak pada perubahan pengelolaan keuangan daerah. Kewenangan daerah menjadi lebih luas dalam mengatur dan mengelola urusan daerah berdasar asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pengaturan dan pengelolaan tersebut diarahkan pada mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat dengan meningkatkan pelayanan, memberdayakan dan meningkatkan peran serta masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah

Namun dalam upaya mewujudkan tujuan tersebut dihadapkan pada berbagai permasalahan. Salah satu permasalahan tersebut berupa keterbatasan anggaran. Keterbatasan tersebut mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan kemampuan keuangannya. Daerah dituntut untuk lebih mengoptimalkan sumber-sumber pendapatannya. Salah satu upaya yang dapat

dilakukan yaitu melalui strategi pengelolaan aset melalui optimalisasi pemanfaatan aset daerah.

Dalam pengelolaan aset daerah tersebut menurut Siregar (2004:561), permasalahan utamanya salah satunya adalah pengelolaan data aset yang tidak tertib. Hal tersebut menimbulkan kesulitan untuk mengetahui secara pasti aset yang dikelola sehingga cenderung tidak optimal. Hal serupa ditemui pada penelitian Hanis dkk (2011). Kapasitas sumber daya manusia yang belum memadai juga merupakan permasalahan dalam pengelolaan aset (Batara dkk, 2015), (Hanis dkk, 2011). Permasalahan kompleksitas tujuan pemerintah daerah serta banyaknya yurisdiksi yang terlibat dalam proses pengelolaan aset juga merupakan permasalahan dalam pengelolaan aset (Hanis, dkk, 2011). Permasalahan kelemahan manajerial serta ketiadaan perencanaan optimalisasi aset dinyatakan oleh Indarto (2012).

Optimalisasi dalam pemanfaatan aset untuk meningkatkan pendapatan dapat dilakukan dengan beragam bentuk seperti sewa, kerjasama Pemanfaatan (KSP) dan Bangun serah Guna (BTO) (PP 27 tahun 2014). Arata dkk(2016) menyatakan bahwa dalam kemitraan pemerintah dengan sektor swasta pemerintah perlu mengusulkan konsesi dan merencanakan dengan tepat serta membuat kontrak yang adil untuk menarik minat pihak swasta. Namun menurut Adha (2011) terdapat kedudukan yang tidak sama antara pemerintah dengan pihak swasta. Pemerintah memiliki keistimewaan karena peran pemerintah pada hukum publik maupun hukum privat.

Kemitraan Pemerintah-Swasta (*Public Private Partnership*) menurut Mahmudi (2007) merupakan model kemitraan yang didasarkan pada rerangka penyedia terbaik (*Best Sourcing*). Dengan rerangka *Best Sourcing* tersebut pemerintah dapat mendorong sektor swasta untuk terlibat dalam memberikan pelayanan publik tertentu yang akan lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan dan memberikan *win-win solution* baik bagi pemerintah maupun pihak swasta.

Keberhasilan kemitraan antara pemerintah dan swasta tersebut seperti pada pembangunan Bandara Sangia Nibandera di Kabupaten Kolaka (Uji, 2013). Pembangunan bandara tersebut sebagai hasil kerja sama antara Pemerintah Kabupaten Kolaka dengan beberapa perusahaan tambang diantaranya PT. Antam, PT. Inco, PMS dan TRK. Dengan beroperasinya bandara tersebut terbukti berhasil membawa dampak yang menguntungkan bagi semua pihak. Pihak pemerintah daerah dapat lebih mudah menarik investor. Pihak swasta dapat lebih mudah mengakses lokasi. Masyarakat sekitar juga diuntungkan dengan bukti adanya peningkatan pendapatan

Bukti keberhasilan lain yaitu pada revitalisasi taman Karebosi di Makassar melalui kerja sama antara pemerintah daerah dan swasta (Mahsyar, 2014). Taman Karebosi yang sebelumnya kotor dan becek disulap menjadi ikon kota Makassar. Bentuk kerjasama yang dilakukan berupa bangun guna serah. Pemerintah tidak perlu menyediakan dana untuk revitalisasi tersebut. Pihak Swasta mendapatkan hal untuk pengelolaan selama 30 tahun yang selanjutnya diserahkan pada pemerintah daerah Masyarakat dapat menikmati ruang publik yang nyaman

Namun tak selamanya kemitraan tersebut menguntungkan. Kemitraan antara Pemerintah Kota Bandung dan PT. Marga Tirta Kencana dalam pembangunan dan perbaikan Pasar Ciicadas ternyata tidak saling menguntungkan (Setiawan dan Sukma, 2012). Penyebab saling tidak menguntungkan pada kasus ini karena adanya penundaan pembangunan serta kurang berpengalamannya pihak swasta.

Penelitian Patimah dkk (2014) juga menemukan kemitraan antara Pemerintah Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan dengan PT. Noei dalam pengelolaan persampahan berjalan kurang efektif. Hal itu disebabkan kurangnya sumber pendanaan dari PT. Noei serta tidak adanya sanksi dalam perjanjian itu. Bondy (2016) yang berjudul “Optimizing PPPs: A Case Study in US Transportation Infrastructure” juga menemukan kegagalan dalam kemitraan berupa konsesi jalan tol di Indiana Amerika Serikat, Public Private Partnerships dapat meningkatkan kesejahteraan juga mengalokasikan cukup risiko pada swasta dan pihak swasta dapat rugi bila menawar terlalu tinggi meskipun banyak insentif.

Berdasarkan perjanjian Kerjasama pemanfaatan antara Pemerintah Kabupaten XYZ dengan PT.SSS Nomor 188/03/433.032/2012 dan Nomor 002/XII/088.0229.002 tentang Pemanfaatan Barang milik daerah berupa “XYZ Plaza” yang meliputi

Pertama, Nilai investasi Pemerintah Kabupaten XYZ berupa tanah dan bangunan senilai Rp.90.304.741.933,- dengan perincian sebagai berikut :

- Nilai Tanah : Rp. 1.887.660.216,00
- Nilai Bangunan : Rp. 88.417.081.717,00

Kedua, Objek kerjasama pemanfaatan “XYZ Plaza” dengan rincian tanah seluas 35.477 m² (Tiga puluh lima ribu empat ratus tujuh puluh tujuh meter persegi) dan bangunan seluas 19.549 m² (Sembilan belas ribu lima ratus empat puluh Sembilan meter persegi)

Ketiga, jangka waktu pengelolaan “XYZ Plaza” dengan pola kerjasama Pemanfaatan adalah selama 15 tahun, terhitung mulai tanggal 29 Februari 2012 sampai dengan tanggal 28 Februari 2027

Keempat, Kontribusi tetap dan pembagian hasil keuntungan yaitu

- a. Pihak PT.SSS memberikan kontribusi tetap kepada Pemerintah Kabupaten XYZ sebesar Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah) pada awal pertama setelah ditandatanganinya perjanjian kerjasama pemanfaatan dan meningkat sebesar Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) setiap tahun dari tahun sebelumnya sampai berakhirnya masa pelaksanaan kerjasama
- b. Selain memberikan kontribusi tetap PT.SSS memberikan pembagian hasil keuntungan kepada Pemerintah Kabupaten XYZ yaitu 30% untuk Pemerintah Kabupaten XYZ dan 70% untuk PT.SSS dari selisih pendapatan yang diterima dengan total sewa okupansi diatas 79%.
- c. Atas kontribusi tetap telah diterima RKUD XYZ tahun 2016 sebesar Rp.700.000.000,- dan penerimaan Bagi hasil diterima tahun 2016 sebesar Rp. 91.203.400,-

Berdasarkan perjanjian Kerjasama diatas tampaknya bahwa Kontribusi tetap dan Penerimaan bagi hasil tahun 2016 bagi Pemerintah Kabupaten XYZ

rendah hal ini tidak bisa dilepaskan dari aspek non keuangan. pada kenyataannya aspek politik, budaya dan sosial kemasyarakatan sangat kental mempengaruhi kerjasama pemanfaatan ini. Terlebih lagi budaya intervensi terhadap Kebijakan Kerjasama Pemanfaatan sudah menjadi hal yang lazim bagi penguasa di pemerintah daerah XYZ. Jadi, mengenyampingkan aspek non ekonomi (keuangan) dalam memahami Kerjasama pemanfaatan ini Perlu dilakukan pemahaman yang menyeluruh dan melibatkan seluruh aspek yang mempengaruhinya.

Realitas di atas menunjukkan bahwa memang tidak cukup memahami kerjasama pemanfaatan hanya dari aspek keuangan saja, diperlukan analisis yang lebih luas karena di sana sangat sarat kepentingan, nilai, pengaruh ekonomi dan politik baik dari pemerintah sebagai investor, maupun lainnya. Oleh karena itu diperlukan alat analisis yang lebih luas dan mampu menyediakan informasi secara lengkap dalam menilai dan memahami kerjasama pemanfaatan Aset, Alat analisis tersebut berupa akuntansi kritis terutama yang menggunakan rerangka Dekriptif analisis ditujukan untuk memahami sekaligus melakukan evaluasi atas peran akuntansi dalam konteks ekonomi, sosial dan politik atau mengkaji bagaimana peran akuntansi dalam konteks tertentu, baik organisasional maupun lingkungan yang lebih luas (Irianto, 2006: 145).

Dengan pemaknaan melalui Kualitatif deskriptif analisis orientasi tidak lagi terfokus pada angka laba semata tetapi pada aspek Ekonomi Politik dan deskripsi analisis dapat memberikan gambaran sebuah refleksi kekuasaan berbagai pihak yang berkepentingan untuk turut serta dalam menentukan kebijakan.

1.2. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan perjanjian Kerjasama diatas tampaknya sudah menjadi rahasia umum bahwa kebijakan Kerjasama Pemanfaatan ini tidak bisa dilepaskan dari aspek non keuangan. pada kenyataannya aspek politik, budaya dan sosial kemasyarakatan sangat kental mempengaruhi kerjasama pemanfaatan ini. Terlebih lagi budaya intervensi terhadap Kebijakan Kerjasama Pemanfaatan sudah menjadi hal yang lazim bagi penguasa di pemerintah daerah XYZ. *Deskriptis analisis* merupakan salah satu perspektif atau pendekatan yang dapat menilai kompleksitas permasalahan kerjasama pemanfaatan dan Analisis kerjasama pemanfaatan ini berdasarkan informasi akuntansi.

Berdasarkan permasalahan diatas, maka rumusan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah analisa Kerjasama Pemanfaatan aset daerah di Kabupaten XYZ ?

1.3. Tujuan dan

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami dan menganalisis kerjasama pemanfaatan aset gedung di Pemerintah Kabupaten XYZ.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat-manfaat yang diharapkan tersebut antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta wawasan sebagai bahan literatur yang menunjukkan bagaimana bentuk-bentuk kerjasama dapat dijadikan alat mengungkap kebijakan kerjasama pemanfaatan aset sehingga

nantinya dapat dijadikan sebagai bahan referensi dalam pengembangan penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini memberikan bukti bahwa kebijakan kerjasama pemanfaatan aset diharapkan dapat memberikan manfaat praktis sebagai bahan masukan dan evaluasi untuk penyusun prosedur standar sehingga hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dalam pengambilan kebijakan di Daerah terutama untuk OPD terkait yaitu BPKAD, Bapenda maupun Inspektorat.