

Analisis Kerjasama Pemanfaatan Aset Daerah **The Cooperation Analysis on Utilization of Regional Assets**

Agung Prasetya¹ Bambang haryadi² Siti Musyarofah³

¹⁾²⁾³⁾ Universitas Trunojoyo Madura, Indonesia

ARTICLE INFO

Article History:

Received 18 March 2020

Revised 21 May 2020

Publish 16 June 2020

Keywords:

Asset, Collaboration ,Locally Generated Revenue Utilization

DOI:

<https://doi.org/10.21107/infestasi.v16i1.6897>

ABSTRACT

The purpose of this study is to understand and analyze the cooperation in the use of building assets in the XYZ Regency Government. This research uses descriptive qualitative method, the researcher tries to analyze the object of research in accordance with the facts in the field, process the data obtained from the informants and conduct observations and interviews and literature study. The results of this study indicate that cooperation in the use of these assets in terms of PAD is very small compared to the investment issued, and also found a lot of cheating in the management of this cooperation so that there is a strategy that must be done by the Government to optimize PAD by increasing the quality of human resources, and making improvements from themselves. and improvement of standard operating procedures (SOP).

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami dan menganalisis kerjasama pemanfaatan aset gedung di Pemerintah Kabupaten XYZ. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif yaitu peneliti berusaha menganalisa objek penelitian sesuai dengan fakta dilapangan, mengolah data yang diperoleh dari informan serta melakukan observasi dan wawancara serta studi pustaka. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kerjasama pemanfaatan aset ini dari segi PAD sangatlah kecil dibandingkan investasi yang dikeluarkan, dan juga banyak ditemukan kecurangan dalam pengelolaan kerjasama pemanfaatan ini sehingga ada strategi yang harus dilakukan Pemerintah untuk optimalisasi PAD dengan cara meningkatkan kualitas SDM, serta melakukan perbaikan dari diri sendiri dan perbaikan standar operasional prosedur (SOP).

1. PENDAHULUAN

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 (diperbaharui dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 9 Tahun 2015) serta UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Tantangan pada pembangunan daerah di Indonesia akan dihadapkan pada permasalahan terkait penganggaran (Sulaeman dan Hasibuan, 2018) termasuk didalamnya keterbatasan dana operasional. 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.

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.

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.

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 :

1. Nilai investasi Pemerintah Kabupaten XYZ berupa tanah dan bangunan senilai Rp.90.304.741.933,- yang terdiri dari Tanah Rp. 1.887.660.216,00 dan Bangunan senilai Rp. 88.417.081.717,00;
2. Objek kerjasama pemanfaatan "XYZ Plaza" dengan rincian tanah seluas 35.477 dan bangunan seluas 19.549 m²;
3. 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;
4. Kontribusi tetap dan pembagian hasil keuntungan yaitu Pihak PT. SSS memberikan kontribusi tetap kepada Pemerintah Kabupaten XYZ sebesar Rp. 300.000.000,- pada awal pertama setelah ditandatanganinya perjanjian kerjasama yaitu:
 - a) Pemanfaatan dan meningkat sebesar Rp. 100.000.000,- setiap tahun dari tahun sebelumnya sampai berakhirnya masa pelaksanaan kerjasama, dan
 - 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%., dan (c) atas kontibusi 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 tampaknya bahwa kontribusi tetap dan penerimaan bagi hasil tahun 2016 bagi Pemerintah Kabupaten XYZ rendah hal ini tidak bisa dilepaskan dari aspek non keuangan, serta budaya intervensi terhadap kebijakan kerjasama pemanfaatan sudah menjadi hal yang lazim bagi penguasa di pemerintah daerah XYZ. Jadi, mengenyampingkan aspek non ekonomi (keuangan) dalam memahamai kerjasama pemanfaatan ini perlu dilakukan pemahaman yang menyeluruh dan melibatkan seluruh aspek yang mempengaruhinya. Dengan pemaknaan melalui kualitatif deskriptif analisis orientasi tidak lagi terfokus pada angka laba semata, tetapi pada aspek ekonomi politik dan deskriptif analisis dapat memberikan gambaran sebuah refleksi kekuasaan berbagai pihak yang berkepentingan untuk turut serta dalam menentukan kebijakan.

2. METODE PENELITIAN

Pengumpulan data dilakukan berdasarkan pengamatan, wawancara mendalam dengan para informan dan dokumentasi (Sugiyono, 2010), yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Pengamatan

Pengamatan dilakukan dengan menggunakan indera terutama mata dan telinga karena peneliti melakukan observasi secara langsung dalam mengamati pengelolaan aset di Pemerintah Kabupaten XYZ. Peneliti dapat melihat dan mendengar langsung proses pengelolaan aset dari para informan sehingga dapat dijadikan sebagai data awal serta menggunakan laporan keuangan PT. SSS yang

dikirim ke BPKAD. Peneliti juga melakukan pengamatan ke XYZ Plaza, hal ini dilakukan untuk mengamati letak geografis, potensi pendapatan serta potensi XYZ Plaza di masa yang akan datang.

b. Wawancara

Penelitian bisa dilanjutkan dengan melakukan wawancara dengan para informan baik dari pihak Pemerintah Kabupaten XYZ maupun dari PT. SSS untuk memperoleh data yang tidak dimiliki peneliti dari data yang sudah ada serta untuk mengorek informasi yang bersifat rahasia. Pihak pemerintah adalah orang-orang yang berada di dalam pemangku kebijakan serta pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan aset Pemerintah Kabupaten XYZ sedangkan dari PT. SSS adalah salah satu orang yang berada di manajemen PT. SSS.

c. Dokumentasi

Dokumentasi dapat berupa catatan berbentuk tulisan, gambar atau karya monumental seseorang (Sugiyono, 2010). Pada penelitian ini dokumen yang akan digunakan adalah laporan keuangan PT. SSS, Laporan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kabupaten XYZ serta dokumen lainnya yang diperlukan dalam penelitian ini baik berupa Mou maupun dokumen lainnya.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan deskriptif analisis, hal ini digunakan untuk menentukan cara mencari, mengumpulkan, mengolah dan menganalisis data hasil penelitian tersebut. Hal ini karena penelitian ini dapat digunakan untuk meneliti kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, fungsionalisasi organisasi, pergerakan sosial atau hubungan kekerabatan.

Data penelitian dikumpulkan melalui dokumentasi, observasi dan wawancara. Data dokumen berasal dari BPKAD Kabupaten XYZ berupa laporan keuangan pihak swasta (PT. SSS), pendapatan asli daerah, dan dokumen kerjasama. Observasi dilakukan pada objek penelitian untuk mengetahui potensi pendapatannya, sedangkan wawancara dilakukan pada informan terpilih sebagai berikut:

Tabel 1. Data Informan

| Nama | Keterangan |
|-------------|--------------------------|
| KH | Sekretaris Daerah |
| AH | Mantan Kepala BPKAD |
| MSH | Kepala BPKAD |
| RH | Kepala Bidang Aset BPKAD |

Dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Diharapkan dengan penggunaan metode ini dapat mengungkap berbagai fenomena dan fakta di lapangan secara mendalam dan komprehensif dengan periode penelitian selama 3 bulan. Informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah orang-orang yang bersinggungan langsung dengan kegiatan pemanfaatan aset dalam bentuk kerja sama pemanfaatan gedung XYZ Plaza di Pemerintah kabupaten XYZ. Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan latar penelitian. Jadi ia harus mempunyai berpengalaman tentang latar penelitian.

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis deskriptif dengan menggunakan pendekatan SWOT, Pada analisis SWOT, telah dirancang bagaimana memaksimalkan kekuatan (*strengths*), dan peluang (*opportunities*) dan secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (*weaknesses*) dan ancaman (*threats*). Pemetaan menggunakan matrik SWOT merupakan tahap awal dalam menemukan isu strategis yang nantinya dapat digunakan bagi penemuan pengembangan strategi peningkatan pendapatan di Kabupaten XYZ.

Gambaran alternatif dengan alat analisis SWOT tersebut mengarahkan peneliti dalam melakukan analisa. Tahapan yang dilakukan dengan analisis SWOT dimulai dari pengumpulan data yang nantinya dari data yang telah dikumpulkan akan dianalisis. Selama proses pengumpulan data ini, peneliti juga memilah data mana yang relevan dan bertujuan agar pemecahan masalah dapat dilakukan secara baik dan reliabel. Di sini peneliti juga bertindak atau berperan sebagai *key instrument* yang tidak hanya mengumpulkan data, akan tetapi juga sebagai penafsir data dan bertindak sebagai pelapor hasil dari penelitian itu sendiri.

Setelah pengumpulan data dilakukan, melangkah pada tahapan analisis data. Ada dua langkah yang dilakukan pada bagian ini yaitu, reduksi data dan penyajian data. Bentuk reduksi data yang akan

dilakukan yaitu, dimulai dengan merangkum, memilih data/informasi untuk lebih memfokuskan pada hal-hal yang penting (membuang yang tidak perlu) sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan akan mempermudah peneliti untuk mengumpulkan data selanjutnya.

Penyajian data mulai dikerjakan setelah proses reduksi data telah dilalui serta sudah ada gambaran terhadap penyelesaian permasalahan. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian singkat (naratif), bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2016:341). Penyajian data akan mempermudah untuk melakukan pemahaman atas permasalahan yang terjadi dan juga dapat menentukan langkah apa yang akan diambil selanjutnya.

Tahapan yang terakhir adalah penarikan simpulan. Pada bagian ini peneliti membuat simpulan dari hasil analisa yang bertujuan supaya permasalahan yang ada mendapatkan jawaban. Selain itu peneliti juga harus tanggap dan mengerti terhadap apa yang diteliti, sehingga isi atau hasil penelitian dapat tersampaikan dan disimpulkan dengan jelas yang ada relevansinya dengan penelitian ini.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pemanfaatan Aset Daerah Kabupaten XYZ Studi XYZ Plaza

Kemitraan pada esensinya adalah dikenal dengan istilah gotong royong atau kerjasama dari berbagai pihak, baik secara individual maupun kelompok. Menurut Notoatmodjo (2003), kemitraan adalah suatu kerja sama formal antara individu- individu, kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi untuk mencapai suatu tugas atau tujuan tertentu.

Sundari dan Ma'rif (2015) meneliti bentuk pemanfaatan yang optimal atas tanah aset daerah yang optimal. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengidentifikasi karakteristik tanah kajian dan pendekatan kuantitatif untuk menemukan alternatif pemanfaatan tanah aset melalui analisis AHP. Hasil penelitian menemukan bahwa bentuk pemanfaatan optimal untuk tanah aset kosong yang berada di kawasan pertumbuhan tinggi adalah (1) disewakan kepada pihak lain atau (2) digunakan untuk kegiatan penghijauan dan budidaya ikan air tawar, sedangkan untuk tanah yang berlokasi di kawasan pertumbuhan rendah-sedang mencakup (1) pemanfaatan untuk mendirikan fasilitas umum, serta (2) usaha penghijauan dan pertanian.

Dalam rangka pemanfaatan barang milik daerah berupa aset gedung XYZ Plaza pada tanggal 29 Februari 2012 diadakan Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Kabupaten XYZ dengan PT. SSS nomor 188/02/433.032/2012/001/XII/088.0229.002 yang berlaku selama 15 tahun mulai 29 Februari 2012 sampai 28 Februari 2027. Sebagaimana telah diadakan adendum pada tanggal 28 Juni 2012 dengan surat nomor 188/03/433.032/2012/002/XII/088.0229.002

Adapun obyek yang dikerjasamakan adalah XYZ Plaza dengan luas tanah 35.477 m² dan bangunan seluas 19.549 m². Adapun Nilai Aset Tanah yang tercantum dalam Perjanjian Kerjasama Pemanfaatan sebesar Rp.1.887.660.216,00 tetapi nilai yang tercatat di Simbada sebesar Rp.1.897.660.216,00, ada selisih sebesar Rp.10.000.000,00 yang merupakan biaya pemecahan sertifikat di tahun 2013.

Kontribusi yang diperoleh Pemda adalah sebesar Rp.300.000.000,- pada awal tahun pertama dan meningkat sebesar Rp.100.000.000,- setiap tahun dari tahun sebelumnya sampai berakhirnya masa pelaksanaan kerjasama, selain itu juga terdapat pembagian keuntungan yang berasal dari : a) sewa lantai bangunan dan jasa pelayanan, b) sewa publik area, c) pendapatan iklan, d) pendapatan sewa *roof* untuk BTS, e) pendapatan parkir, dan f) pendapatan lain yang berhubungan dengan pemanfaatan barang milik daerah.

Atas pembagian keuntungan dari sewa lantai bangunan sebagaimana pada huruf a, dilakukan setelah luas bangunan tersewa diatas 79% yang dinyatakan oleh kedua pihak, dengan komposisi keuntungan untuk pemda 30% dan 70% untuk pihak kedua. Atas kontribusi tetap telah diterima RKUD XYZ tahun 2016 sebesar Rp. 700.000.000,00 dan penerimaan bagi hasil diterima tahun 2016 sebesar Rp.91.203.400,00. Dalam pasal 6 ayat (4) perjanjian pemanfaatan barang milik daerah berupa XYZ Plaza tersebut dinyatakan bahwa pihak kedua dapat merubah, menambah dan/atau membangun fasilitas dengan persetujuan dari pihak pertama (Pemda). Sesuai surat Bupati XYZ tanggal 7 Maret 2012 nomor 028.53.1/433.023/2012 telah disetujui rencana kegiatan pembongkaran, pembangunan kembali dan pengembangan fisik XYZ Plaza.

Adapun total aset XYZ Plaza yang dibongkar sebesar Rp.4.876.575.832,82 sedangkan data awal yang dibangun kembali sebesar Rp.4.408.132.000,00 dan sebesar Rp.13.430.305.000,00 merupakan pengembangan XYZ Plaza. Selanjutnya berdasarkan data laporan keuangan yang disampaikan oleh PT. SSS (*audited*) dan hasil kroscek instansi teknis (DPU Cipta Karya dan Tata Ruang) ditemukan nilai investasi pembangunan

dan renovasi bangunan sebesar Rp.11.800.313.210,00, setelah diperhitungkan dengan aset Banplas yang dibongkar oleh PT. SSS. Atas pembongkaran, pembangunan kembali serta pengembangan XYZ Plaza tersebut belum dilaksanakan penyesuaian terhadap aset dimaksud, dan akan dilaksanakan penyesuaian pada akhir masa kontrak yaitu pada tahun 2027.

Investasi ini tergolong cukup besar sebagaimana disampaikan oleh Bapak RH Kepala Bidang Aset BPKAD yang sekarang sebagai berikut:

“ Investasi awal kita besar mas kurang lebih 90 milyar, semoga dengan investasi yang besar , besar juga manfaatnya mas...amin”.

Hal serupa disampaikan oleh KH Bapak Sekretaris Daerah Kabupaten XYZ tahun 2018.

“Sewaktu tahun 2010-2011 saya menjabat sebagai kepala inspektorat setahun saya anggarannya kurang lebih 90 milyar, bahkan saya sebagai Tim anggaran bersama Kepala BPKAD berjuang untuk meloloskan proyek besar ini. Memang pertama kali merencanakannya banyak sekali rintangannya baik dari masyarakat, legislatif maupun LSM bahkan hearing dengan DPRD kita mendapat penolakan tetapi alhamdulillah berkat turun tangan Bapak pimpinan semuanya menjadi clear dan masyarakat bisa mendapatkan manfaatnya sekarang ini”.

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 sumberdaya 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).

Wijoto dan Waloeja (2014) meneliti pelaksanaan ketentuan pemanfaatan barang milik negara berupa kerja sama pemanfaatan dan bangun guna serah/bangun serah guna. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan kerja sama pemanfaatan, bangun serah guna maupun bangun guna serah belum dirumuskan secara jelas. Selain itu Pengguna barang, pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran belum mengalokasikan dana, sarana dan prasarana serta sumberdaya yang memadai. Kendala terjadi pada proses penentuan pembagian kontribusi tetap dan keuntungan sesuai kondisi pasar. Penelitian ini juga menemukan bahwa secara output belum mencapai sasaran yang telah ditentukan.

Aset Tetap XYZ Plaza

Sesuai data dari BPKAD Kabupaten XYZ bahwa aset tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten XYZ seluas 35.477 M2 senilai Rp. 1.897.660.216 yang merupakan aset dari Pasar Baru Kabupaten XYZ serta aset bangunan yang dibangun langsung oleh Pemerintah Kabupaten XYZ senilai Rp. 81.546.914.313 dan aset berupa aset alat alat perlengkapan gedung seperti *air conditioner (ac)*, alat-alat rumah tangga maupun genset senilai Rp. 5.223.549.204 disamping juga ada aset berupa jalan, irigasi dan jaringan senilai Rp. 1.646.618.200 semua anggaran dibebankan pada anggaran APBD tahun 2010 dan 2011.

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.

Amry (2014) meneliti dan menganalisis implementasi kebijakan manajemen aset berdasarkan Permendagri 17 th 2007 di Lingkungan Pemerintah Kota Medan. Metode yang digunakan deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan implementasi manajemen aset di Pemerintah Kota Medan belum sepenuhnya terlaksana dengan baik.

Kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah

Menurut Warsito (2001:128) pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang bersumber dan dipungut sendiri oleh pemerintah daerah. Sumber PAD terdiri dari: pajak daerah, retribusi daerah, laba dari badan usaha milik daerah (BUMD), dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah. Menurut Herlina Rahman(2005:38) pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil distribusi hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli

daerah yang sah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otoda sebagai perwujudan asas. desentralisasi. Rendahnya serapan Pendapatan asli daerah masih dipengaruhi oleh rendahnya kemampuan daerah dalam meningkatkan PAD, kebijakan akan otonomi daerah memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah begitu juga setiap daerah akan memiliki keunggulan tertentu dibanding dengan daerah lainnya.

Secara umum pendapatan asli daerah dari sektor kerjasama pemanfaatan sangatlah kecil dibandingkan dengan besarnya PAD Kabupaten XYZ, hal ini disebabkan belum optimalnya Peningkatan PAD dari sektor tersebut. Pendapatan asli daerah kerjasama pemanfaatan Pemerintah Kabupaten XYZ dengan PT. SSS yaitu terdiri dari kontribusi tetap dan kontribusi tidak tetap yang sudah diatur 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" Berikut ini daftar PAD dari Kerjasama Pemanfaatan:

Tabel 2. Realisasi Pendapatan Asli Daerah XYZ Plaza Tahun 2012 s/d 2018

| No | Tahun | Kontribusi Tetap | Kontribusi Tidak Tetap | Pajak Parkir | Total |
|-------------------------------------|-------|------------------|------------------------|----------------|----------------------|
| 1. | 2012 | 300.000.000 | 0 | 0 | 300.000.000 |
| 2. | 2013 | 400.000.000 | 68.597.184 | 37.551.660 | 568.734.944 |
| 3. | 2014 | 500.000.000 | 143.597.184 | 114.741.522 | 949.574.676 |
| 4. | 2015 | 600.000.000 | 60.360.816 | 105.095.580 | 940.615.696 |
| 5. | 2016 | 700.000.000 | 91.203.400 | 180.360.000 | 986.593.400 |
| 6. | 2017 | 800.000.000 | 164.963.688 | 164.062.800 | 1.142.698.388 |
| 7. | 2018 | 900.000.000 | 63.795.708 | Belum ada data | 963.795.708 |
| Total Pendapatan Asli Daerah | | | | | 5.852.012.712 |

Sumber: BPKAD 2018

Realisasi pendapatan asli daerah tersebut untuk kontribusi tetap dan kontribusi tidak tetap PT.SSS menyetorkan PAD sesuai hasil perjanjian kepada BPKAD dan untuk pajak parkir disetorkan ke Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika dari tahun 2012 s/d tahun 2016 sedangkan untuk tahun 2017 sampai sekarang pajak parkir dikelola oleh Bapada Pendapatan Daerah. Selama rentang waktu 2012 sampai 2018 XYZ Plaza sudah memberikan kontribusi sebesar Rp. 5.582.012.712,00 baik dari kontribusi tetap, kontribusi tidak tetap dan pajak parkir. Untuk beberapa tahun mendatang kontribusi PAD itu bisa ditingkatkan bahkan bisa mengalami penurunan tergantung dari pengelolaan XYZ Plaza itu sendiri. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh MSH Kepala BPKAD Kabupaten menyatakan

"Kalo PAD mas bisa ditingkatkan lagi tergantung dari pengelolaan XYZ Plaza, kalo dilihat dari kontribusi XYZ Plaza itu memang kecil dibandingkan dengan PAD yang lain tetapi mau gimana lagi wong kita tidak bisa terlalu masuk ke dalam lagi kecuali ada perintah dari pimpinan".

Hal serupa juga diamini oleh RH Kepala Bidang Aset BPKAD Kabupaten XYZ

"Kecil banget mas persentase PAD XYZ Plaza terhadap PAD Kabupaten XYZ kedepan semoga ada terobosan yang bisa meningkatkan PAD dari sektor ini. Semoga saja kita doakan saja!!".

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.

Tantangan dalam Peningkatan Pendapatan Asli daerah dari Kerjasama Pemanfaatan

Berdasarkan surat nomor 188/03/433.032/2012 tanggal 20 Juni 2012 Pemerintah Kabupaten XYZ melakukan kerjasama dengan perusahaan atas pemanfaatan barang milik daerah Pemerintah Kabupaten XYZ, bahwa Pemerintah Kabupaten XYZ dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dengan cara optimalisasi PAD yaitu menggali potensi-potensi PAD baru dengan cara melakukan observasi lapangan dan disesuaikan dengan laporan keuangan perusahaan tetapi selama ini memang tidak ada perhatian dari pemerintah Kabupaten XYZ seperti disampaikan oleh AH MSH Kepala BPKAD Kabupaten XYZ.

Jadi sejauh ini Bapenda dan BPKAD Kabupaten XYZ, telah melakukan upaya sosialisasi pada masyarakat terkait pajak daerah dan retribusi dengan melihat faktor kekuatan serta kelemahan yang ada di lingkungan internal Pemda. Sosialisasi yang dilakukan secara langsung (*door to door*) pada masyarakat akan Perda No. 8 Tahun 2010 dan Perda No. 9 tahun 2010 sebagai upaya pemahaman serta pemenuhan akan target realisasi pajak daerah dan retribusi daerah. Ya, meskipun Bapenda dan BPKAD sendiri hanya mengelola 7 jenis pajak dan retribusi daerah dari 11 jenis pajak daerah dan 20 jenis retribusi daerah yang ada di Kabupaten XYZ, sebagai koordinator pengelolaan pendapatan asli daerah Bapenda tetap mempunyai kewajiban untuk terus mensosialisasikan Perda No. 8 Tahun 2010 terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah pada instansi penghasil serta masyarakat secara luas serta melakukan monitoring pada pencapaian target realisasi dari PAD.

Bagi Kabupaten XYZ yang menumpukan potensi ekonominya di tiga (3) sektor yaitu, pertanian, perdagangan serta hotel, restoran, dan jasa-jasa, memiliki pekerjaan rumah tersendiri, yaitu bagaimana untuk mengoptimalkan tiga sektor perekonomian tersebut terutama dari sektor kerjasama pemanfaatan hingga saat ini, dari informasi yang diperoleh selama dilapangan Pemerintah Daerah Kabupaten XYZ sendiri masih belum mengetahui secara pasti berapa banyak potensi yang dimiliki oleh daerahnya, dan ini masih memerlukan pengkajian lebih lanjut. Bekerjasama dengan sebuah lembaga pendidikan tinggi negeri yang ada di wilayah tersebut, Bapenda dan BPKAD Kabupaten XYZ berencana akan membuat sebuah buku terkait akan potensi yang dimiliki oleh Kabupaten XYZ. Seperti pernyataan yang disampaikan oleh Bapak KH selaku Sekretaris Daerah Kabupaten XYZ

Dapat disimpulkan, potensi yang dimiliki oleh XYZ Plaza tidak akan tergalai dan bermanfaat jika tidak ada dukungan pengelolaan dari semua pihak. Kerjasama serta kesadaran akan rasa saling memiliki, membangun serta memajukan daerah dengan segala potensi yang dimiliki oleh daerah adalah kunci utama untuk menuju kemandirian. Dengan melihat kondisi tersebut dapat disarikan akan peluang serta ancaman yang selanjutnya akan menentukan strategi dalam peningkatan pendapatan asli daerah dan menjadi panduan dalam menentukan langkah apa yang akan diambil oleh Bapenda dan BPKAD dalam meningkatkan pendapatan daerah. Selain itu, hal ini juga akan berpengaruh pada besaran kontribusi sumber pendapatan daerah utamanya pajak daerah dan retribusi daerah yang menjadi sektor andalan pendapatan asli daerah bagi Kabupaten XYZ.

Langkah-Langkah Strategi Peningkatan PAD

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.

Oleh karena itu dilakukan analisis data diatas, peneliti mengambil langkah untuk memetakan faktor strategis yang ada di lingkungan organisasi dengan alat analisis SWOT (*strenght, weekness, opportunity, treat*), yang bertujuan untuk mengetahui struktur serta tingkat strategis dari faktor- faktor yang ada.

Tahapan atau teknik analisa SWOT diambil selain sebagai tahap awal dalam menemukan isu strategis, harapan lebih lanjut dengan analisa ini nantinya dapat digunakan bagi penemuan strategis pengembangan peningkatan pendapatan daerah di Kabupaten XYZ. Dengan mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang serta ancaman yang ada di BPKAD Kabupaten XYZ dalam upaya mengoptimalkan pendapatan asli daerah melalui pajak daerah dan retribusi daerah, maka dapat disimpulkan dengan matrik teknik analisis SWOT berikut ini:

Tabel 3. Matrik SWOT untuk Mengidentifikasi Isu-Isu Strategis

| Lingkungan Internal | STRENGTHS (S) = Kekuatan | WEAKNESSES (W) = Kelemahan |
|--|---|--|
| | Adanya Surat Perjanjian Aset Tetap Sewa Lahan Pajak Parkir | Pendapatan Asli Daerah yang Kecil Sistem sewa lahan yang tidak jelas Tidak adanya SOP yang jelas Kompetensi aparatur kurang memadai |
| Lingkungan Eksternal | Strategi SO (Kekuatan dan Peluang) | Strategi WO (Kelemahan dan Peluang) |
| Opportunities (O) atau Peluang | | |
| Perubahan Tambahan (Adendum) Surat perjanjian KSP | Komitmen dan integritas diri dari Pimpinan | Komitmen tidak melakukan kecurangan |
| Optimalisasi Peningkatan PAD | Pengawasan internal secara berkesinambungan | Meningkatkan SDM terhadap teknologi sebagai upaya penunjang peningkatan pajak daerah |
| Validasi data Potensi Pendapatan | Penyusunan SOP Proses Kerjasama Pemanfaatan | Pembenahan secara administratif dalam pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah |
| Threats (T) atau Ancaman | Strategi ST (Kekuatan dan Ancaman) | Strategi WT (Kelemahan dan Ancaman) |
| Penerapan sanksi hukum yang kurang tegas | Pengadaan sarana dan prasarana sebagai upaya peningkatan pajak daerah | Peningkatan pemahaman akan pentingnya pajak daerah dan retribusi daerah |
| Keberadaan SDM yang kurang Pengawasan yang kurang | Mutasi Pegawai | Perekrutan SDM yang kompeten di bidang perpajakan |

Dari penggabungan isu-isu strategis mulai dari *strength* (kekuatan), *weakness* (kelemahan), *opportunities* (peluang) serta *threats* (ancaman) dapat diidentifikasi isu-isu strategis yang dapat dikembangkan atau diupayakan oleh BPKAD Kabupaten XYZ, sebagai strategi dalam upaya meningkatkan pendapatan asli daerah.

4. SIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Pengelolaan Pendapatan asli daerah pada BPKAD dari kerjasama pemanfaatan pada dasarnya telah ada payung hukumnya yang jelas dan aturan yang mengikat didalamnya, namun belum didukung oleh adanya penerapan aturan dan sistem yang efektif sehingga menjadikan celah yang bisa memunculkan adanya perilaku dan tindakan *fraud*.
2. Masih banyaknya potensi-potensi pendapatan asli daerah yang masih bisa ditingkatkan dengan cara optimalisasi PAD baik melalui faktor internal maupun eksternal Pemerintah serta kurangnya pengawasan dan peran serta pemerintah dalam optimalisasi PAD tersebut.
3. Investasi besar berbanding terbalik dengan pendapatan, itulah realita yang terjadi tetapi dari fenomena tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa investasi besar itu tetaplah rugi dari segi bisnis karena rendahnya pendapatan dan penyusutan aset yang besar tetapi pemerintah tetaplah tidak rugi karena masih ada yang menyewa daripada XYZ Plaza terbengkalai dan keberadaan XYZ Plaza banyak berguna bagi masyarakat ke depan.
4. Perlunya dibuat strategi anti fraud yang dapat meningkatkan PAD seperti halnya melakukan perbaikan dari personal dan juga dari sistem yang diterapkan.
 - a. Strategi perbaikan personal yang dimaksud adalah menanamkan nilai agama, religiusitas pada tempat kerja sehingga menyadarkan individu akan perbuatannya yang keliru. Selain itu juga menanamkan rasa integritas dan komitmen pada setiap individu yang dibangun dengan melalui pendekatan agama secara berkesinambungan.
 - b. Strategi perbaikan sistem organisasi mutlak harus dilakukan untuk pencegahan terhadap terjadinya perilaku *fraud*, seperti melakukan perubahan peraturan KSP (adendum), menyusun SOP, melakukan mutasi pegawai, validitas database potensi wajib retribusi, dan pengawasan internal secara berkesinambungan.

Berdasarkan hasil dan keterbatasan penelitian maka saran untuk penelitian selanjutnya adalah:

1. Penelitian selanjutnya mengupayakan untuk lebih menjelaskan tentang potensi potensi Pendapatan asli daerah yang masih bisa dioptimalkan di XYZ Plaza yang nantinya data tersebut berguna bagi Pemerintah Daerah.
2. Pada kasus ini BPKAD sebagai OPD penanggung jawab seharusnya memiliki strategi pengelolaan optimalisasi PAD yang efektif agar dapat menghasilkan realisasi penerimaan yang meningkat setiap tahunnya dan bukannya semakin menurun seperti kondisi saat ini, juga dibutuhkannya tambahan pegawai agar dapat menyajikan data yang akurat dan memiliki database yang terkini tentang data potensi wajib retribusi setiap saat. Diperlukannya *rolling* petugas pemungut retribusi di lapangan untuk menghindari kejenuhan dan perilaku menyimpang.
3. Perlu adanya pengawasan yang ketat dari Inspektorat terhadap potensi-potensi pendapatan yang ada serta adanya komitmen dari pengambil kebijakan untuk menggali potensi-potensi pendapatan yang ada sehingga bisa menambah pendapatan asli daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Adha, Lalu Hadi, (2011), Kontrak Build Operate Transfer sebagai Perjanjian Kebijakan Pemerintah dengan Pihak Swasta. *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11 No. 3
- Amry, S, S 2014. Implementasi Kebijakan Manajemen Aset di Lingkungan Pemerintah Kota Medan
- Batara, A.M, dkk. Management of Assets In New Public Management Perspective (Case Study: Optimization Of land And Buildings Asset At Local Government Of Makassar City). *Quest Journals. Journal of Research in Humanities and Social Science*. Vol. 3 – Issue 8 8 2015 pp: 32-41. www.questjournals.org
- Hanis, M, H dkk.2011. The Application of Asset Management In Indonesiaan Local Government. *Journal of Corpoorate Real Estate*. Vol. 13 No.1. 2011. Pp: 36-47
- Hasfi, N, dkk. 2013. Pengelolaan Barang Milik Daerah (Suatu Studi Pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Kabupaten Sintang). *Jurnal Tesis PMIS-UNTAN-PSIAN-2013*
- Kamayanti, A. 2016. *Metodologi Penelitian Kualitatif Akuntansi Pengantar Reliogisitas*. Yayasan Rumah Peneleh
- Kolinug, M. S., dkk. 2015. Analisis Pengelolaan Aset Tetap Pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Tomohon. *Jurnal EMBA*. Vol.3 No.1. Maret 2015.
- Liu, T, dkk. 2016. Identifying Critical Factors Affecting The Effectiveness And Efficiency of Tendering Process in Public-Private Partnership (PPPs): A Comparative Analysis Of Australia and China. *International Journal of Project Management*. Vol.34, Issue 4, My 2016. Pages 701-716
- Mahmudi. 2007. *Manajemen Kinerja Sektorpublik*. Yogyakarta: Unit Penertbit dan Percetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN
- Mahsyar, Abdul., (2015)., Public Private Partnership: Kolaborasi Pemerintah dan Swasta dalam Pengelolaan Asset Publik di Kota Makassar. *Jurnal Administrasi Publik*. Vol. 12 No.1
- Moleong, L, J. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung PT. Remaja Rosda Karya
- Moleong, Lexy J.,(2012), *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT.Remaja Rosdakarya, Bandung
- Pekei, B, dkk. 2014. The Effectiveness Of Local Asset management (A Study On The Government Of Jayapura). *International Journal of Business and management Invention*. www.ijtmi.org. Vol. 3 Issue 31. March 2014
- Peraturan Pemeritah No. 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- Peraturan Pemeritah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah
- Peraturan Daerah Nomer 8 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah
- Posner, P, dkk. Public Private Partnership : Relevance of Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 2009/1
- Republik Indonesia, Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*, Undang-undang nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Riyono, S. Pemanfaatan Aset Daerah (Studi tentang pola kemitraan asset tanah Pemerintah Provinsi Jawa Timur. *DIA Jurnal Administrasi Publik*. Vol.11 No.2 Desember 2013.
- Satriawan, A. 2015. Pengelolaan Barang Milik Daerah (Suatu Studi Tentang Pengelolaan Aset Tanah Milik Pemerintah Kota Singkawang. *Governance. Jurnal S-1 Ilmu Pemerintahan* Vol. 4 No.3 Edisi September 2015.
- Setiawan, T dan Sukma, F, E. Public Private Partnership as a Public Service Dilemma. *International Journal of Administrative Science & Organization*. September 2012 Vol. 3 Number 3
- Siregar, D. D. 2004. Manajemen Aset : Strategi Penatataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah sebagai CEO's pada Era Globalisasi & Otonomi Daerah. PT. Kresna Prima Persada
- Sulaeman, A. Rahman, dan Hasibuan, Abdurrozzaq., (2018), Kajian terhadap Fungsi Anggaran dalam Pembangunan Ekonomi Pemerintah Darah., *Jurnal Riset Manajemen dan Bisnis* Vol. 3 No. 1.
- Sundari, M, dan Ma'rif,S. 2015. Optimalisasi Pemanfaatan Tanah Aset Pemerintah Kota Semarang di Kecamatan Banyumanik. *Biro Penerbit Planologi Undip*. Vol. 9 (2): 1963-1973. Juni 2013.
- Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Bisnis. (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R & D)*. Bandung. Pen-

erbit Alfabeta

Surat 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"

Tumarar, D.I, dkk. 2015. Analisis Penggunaan, Penatausahaan Dan Pemanfaatan Barang Milik Daerah Pada Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan Dan Barang Milik Daerah Di Pemerintahan Kota Tomohon. *Jurnal EMBA*. Vol. 3 No.4 Desember 2015, Hal: 654-662

Undang-undang nomer 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

Wijoto dan Waloeja. 2014. Evaluasi Pelaksanaan Ketentuan Pemanfaatan BMN Berupa KSP BGS/BSG Sesuai Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pengelolaan BMN