

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintah daerah, dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, diharapkan memiliki kemandirian dalam membangun daerahnya dengan bertumpu pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan keunggulan komparatif daerah dalam rangka mengoptimalkan sumber daya lokal. Dalam kewenangan otonom yang dimiliki oleh daerah, melekat pula kewenangan dan sekaligus tanggung jawab untuk secara proaktif mengupayakan berbagai kebijakan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dalam rangka pencapaian tujuan tersebut yakni kesejahteraan dan kemandirian masyarakat, perlu lebih diberi perhatian kepada usaha untuk membina dan melindungi masyarakat yang memiliki usaha kecil dan menengah serta golongan ekonomi lemah pada umumnya. Usaha-usaha pengembangan usaha kecil sebagai manifestasi perkembangan ekonomi lokal dan penanggulangan kemiskinan menjadi sangat penting sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah tidak akan berjalan dengan baik jika tidak mengikutsertakan peranan usaha kecil tingkat lokal sebagai pihak yang berkepentingan (*stakeholder*). Upaya pengembangan dan penguatan potensi pengusaha kecil di tingkat daerah sebagai kelompok ekonomi strategis harus berorientasi pada pemberdayaan

sehingga akan terbentuk pelaku ekonomi daerah yang mandiri dan kuat. Dalam rangka pemberdayaan ekonomi masyarakat, pemerintah telah melakukan beberapa upaya, diantaranya adalah dengan mendorong tumbuhnya investasi daerah baik investasi yang dilakukan oleh swasta maupun investasi yang dilakukan oleh pemerintah sendiri.

Investasi merupakan salah satu faktor pendukung pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Semakin tinggi tingkat investasi maka semakin tinggi pula tingkat pertumbuhan ekonomi. Penanaman modal atau investasi dapat memberikan efek pengganda (*multiplier effect*) pada pertumbuhan pendapatan dan juga terhadap peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Penanaman modal dapat dilakukan oleh pemerintah dan pihak swasta. Investasi sektor swasta ini dapat berupa swasta domestik maupun swasta asing, yang tujuan utamanya adalah untuk mendatangkan keuntungan bagi perusahaan. Investasi pemerintah lebih menekankan pada usaha pembanguana infrastuktur dengan memanfaatkan dana yang berasal dari APBN/APBD. Investasi pemerintah sendiri dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah. Pertanyaan yang kemudian dapat diajukan adalah bagaimana dengan investasi yang dilakukan di daerah oleh pemerintah daerah, terutama dalam kaitannya dengan problematika keuangan daerah (APBD). Persoalan ini adalah persoalan yang sangat menentukan dalam perkembangan investasi daerah, terutama bilamana investasi tersebut berkaitan dengan struktur anggaran pemerintah daerah, pengelolaannya, serta pertanggungjawabannya.

Berkaitan dengan investasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah atau investasi sektor publik, maka investasi dikelompokkan dalam beberapa kategori investasi antara lain : 1) investasi sosial yang lebih memperhatikan aspek keberpihakan pada kelompok masyarakat tertentu; 2) investasi untuk membentuk generator pertumbuhan yang difokuskan pada kebijakan strategis untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi lokal; 3) investasi untuk layanan publik; 4) investasi untuk membentuk pendapatan (investasi untuk menciptakan *return* baik dalam jangka panjang maupun jangka pendek dalam konteks ini memperhatikan aspek bisnis); 5) investasi untuk menciptakan *business* baru yang lebih mengedepankan pada upaya inovatif sumber-sumber ekonomi baru; 6) investasi yang menciptakan penghematan maupun peningkatan kapasitas ketugasan pada aparatur pemerintah daerah yang ukurannya adalah efisiensi (Subiyanto, 2008 dalam Halim, 2008: 11). Dalam kaitannya dengan investasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU), termasuk dalam kategori investasi sosial.

Salah satu bentuk investasi sosial adalah melalui dana bergulir. Investasi sosial dalam bentuk dana bergulir bermanfaat untuk mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat. Pemerintah Daerah Kabupaten TTU dalam upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat melakukan investasi jangka panjang dalam bentuk investasi nonpermanen-dana bergulir.

Dana bergulir, menurut buletin teknis Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 7, merupakan dana yang dipinjamkan untuk dikelola

dan digulirkan kepada masyarakat oleh Pengguna Anggaran atau kuasa Pengguna Anggaran yang bertujuan meningkatkan ekonomi rakyat dan tujuan lainnya. Mengutip Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218/PMK.05/2009 Pasal 1 Ayat 1, dinyatakan bahwa dana bergulir adalah dana yang dialokasikan oleh kementerian negara/lembaga/satuan kerja badan layanan umum untuk kegiatan perkuatan modal usaha bagi koperasi, usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha lainnya yang berada dibawah pembinaan kementerian negara/lembaga. Pemberian dana bergulir tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat tetapi juga dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui Satuan Kerja yang ada di pemerintah daerah tersebut. Manfaat dana bergulir dapat dikategorikan dalam dua manfaat. **Pertama**, manfaat bagi pemerintah daerah dimana pengembalian bunga pinjaman diperhitungkan sebagai pendapatan bunga yang merupakan salah satu komponen Pendapatan Asli Daerah. **Kedua**, adalah manfaat bagi masyarakat, yakni sejauh mana dana guliran tersebut sampai kepada masyarakat dan mendorong pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Pengelolaan dana bergulir, dalam pelaksanaannya, menemui cukup banyak masalah dan tantangan. Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintahan (Bultek-SAP) Nomor 7 tentang dana bergulir mengungkapkan setidaknya ada 6 permasalahan dalam pengelolaan dana bergulir, yakni: 1). Kinerja pelayanan dan keuangan dana bergulir rendah dan tidak dapat diukur dengan jelas; 2). Rendahnya produktivitas dana bergulir yang disebabkan oleh masalah internal UMKM. Produktivitas yang rendah dari

dana bergulir menyebabkan penyalurannya terhambat sehingga tujuan utama tidak tercapai; 3). Pengelolaan dana bergulir pada pemerintah daerah masih beragam. Pola penyaluran dana bergulir yang masih beragam juga mempengaruhi pengawasan dan pengelolaan dana bergulir tersebut; 4). Alokasi anggaran untuk dana bergulir beragam. Proses penganggaran yang salah akan mempengaruhi proses pelaporan dari dana bergulir tersebut; 5). Entitas akuntansi dan pelaporan beberapa dana bergulir tidak jelas. Selama ini masih terjadi kebingungan (terutama dalam pemerintah daerah) terkait dimanakah dana bergulir tersebut harus dilaporkan; apakah pada SKPD atau pada PPKD; dan 6). Akuntansi dan pelaporan dana bergulir belum sesuai prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara dan Standar Akuntansi Pemerintah. Akibatnya banyak dana bergulir yang tidak masuk ke dalam laporan keuangan pemerintah terutama sekali di pemerintah daerah.

Pengelolaan dana bergulir pada Pemerintah Daerah Kabupaten TTU melibatkan beberapa lokus yang diwakili oleh beberapa SKPD terkait, yakni: Disperindagkop, Bagian Ekonomi Setda Kabupaten TTU sedangkan SKPD lainnya yaitu Dinas Peternakan Kabupaten TTU berperan selaku pengelolah dan penyalur Dana Bergulir kepada kelompok penerima..

Berdasarkan data Pra Penelitian, berikut adalah data investasi dana bergulir Pada Dinas Peternakan Kabupaten TTU Tahun Anggaran 2011-2013.

Tabel 1.1
Daftar Investasi Non Permanen Dana Bergulir (Dalam Rupiah) Pada
Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara
Per 31 Desember 2011

No	Rincian Investasi	31 Desember 2011 (Rp)	31 Desember 2010 (Rp)	Tambah/Kurang (Rp)
1.	Disperindagkop	3.120.948.500,00	2.391.197.912,00	-
2	Bagian Ekonomi Setda	4.673.817.156,00	5.150.844.372,00	252.723.372,00
3	Dinas Peternakan	4.919.898.785,96	4.919.898.785,96	-
	Jumlah	12.714.664.441,96	12.461.941.069,96	252.723.372,00

1. Sesuai dengan data dalam daftar Investasi Non Permanen Dana Bergulir tahun 2011 pada SKPD Dinas Peternakan Kabupaten TTU, saldo awal Per 31 Desember 2010 senilai Rp 4.919.898.785,96. Dan seiring berjalannya periode kerja SKPD Dinas Peternakan Kabupaten TTU, tidak terjadi mutasi tambah Dana Bergulir dan juga tidak terjadi mutasi kurang Dana Bergulir. Hal ini menunjukkan bahwa tidak terjadi kemacetan dalam pengembalian atas pinjaman Dana Bergulir tahun ini.

Tabel 1.2
Daftar Investasi Non Permanen Dana Bergulir (Dalam Rupiah) Pada
Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara
Per 31 Desember 2012

No	Rincian Investasi	31 Desember 2012 (Rp)	31 Desember 2011 (Rp)	Tambah/ Kurang (Rp)
1.	Disperindagkop	3.120.948.500,00	3.120.948.500,00	-
2.	Bagian Ekonomi Setda	4.646.585.422,36	4.673.817.156,00	(27.231.734,00)
3.	Dinas Peternakan	681.400.000,00	4.919.898.785,96	(4.238.498.785,96)
	Jumlah	8.448.933.922,01	12.714.664.441,96	(4.265.730.519,96)

2. Sesuai dengan data dalam daftar Investasi Non Permanen Dana Bergulir tahun 2012 pada SKPD Dinas Peternakan, saldo awal Per 31

Desember 2011 senilai Rp 4.919.898.785,96. Namun seiring berjalannya periode kerja SKPD Dinas Peternakan, telah terjadi penurunan dana sebesar Rp 4.238.498.785,96 untuk koreksi (reklas ke aset lain-lain) guliran ternak yang tidak ada/telah mati/dijual. Hal inilah yang menyebabkan Investasi Non Permanen Dana Bergulir untuk tahun 2012 pada SKPD Dinas Peternakan mengalami perubahan anggaran dari Rp 4.919.898.785,96 menjadi Rp 681.400.000,00.

Tabel 1.3
Daftar Investasi Non Permanen Dana Bergulir (Dalam Rupiah) Pada
Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara
Per 31 Desember 2013

No	Rincian Investasi	31 Desember 2013 (Rp)	31 Desember 2012 (Rp)	Tambah/Kurang (Rp)
1.	Disperindagkop	3.120.948.500,00	3.120.948.500,00	-
2.	Bagian Ekonomi Setda	4.606.415.302,01	4.646.585.422,01	(40.170.120,00)
3.	Dinas Peternakan	681.400.000,00	681.400.000,00	-
	Jumlah	8.408.763.802,01	8.448.933.922,01	(40.170.120,00)

3. Sesuai dengan data dalam daftar Investasi Non Permanen Dana Bergulir tahun 2013 pada SKPD Dinas Peternakan, saldo awal Per 31 Desember 2012 senilai Rp 681.400.000,00. Namun seiring berjalannya periode kerja SKPD Dinas Peternakan, tidak terjadi mutasi tambah dan mutasi kurang Dana Bergulir untuk tahun 2013. Hal ini menggambarkan bahwa tidak terdapat pengguliran dana baru sehingga saldo akhir Per 31 Desember 2013 tetap menjadi Rp 681.400.000,00.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka penulis tertarik melakukan suatu penelitian dengan judul “**Analisis Investasi Non Permanen Dana Bergulir Pada Dinas Peternakan Kabupaten TTU Tahun Anggaran 2011-2013**”.

1.2. Rumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah efektivitas Investasi Non Permanen Dana Bergulir Pada Dinas Peternakan Kabupaten TTU Tahun Anggaran 2011-2013 ?
2. Bagaimana dampak program dana bergulir dari Dinas Peternakan Kabupaten TTU bagi Kelompok Penerima Dana Bergulir dan Dinas Peternakan Kabupaten TTU ?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui efektivitas Investasi Non Permanen dalam bentuk Dana Bergulir pada Dinas Peternakan Kabupaten TTU Tahun Anggaran 2011-2013.
2. Untuk mengetahui dampak dari Program Dana Bergulir bagi Dinas Peternakan Kabupaten TTU dan Kelompok Penerima Dana Bergulir dari Dinas Peternakan Kabupaten TTU.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi dalam menilai pelaksanaan investasi dana bergulir yang telah dijalankan pemerintah selama ini, dan juga sebagai bahan informasi bagi peneliti dan pengelola investasi dana bergulir pada tahun-tahun mendatang.
2. Diharapkan penelitian ini menjadi sumber informasi dan bahan perbandingan bagi penelitian lanjut, khususnya yang berhubungan dengan investasi non permanen-dana bergulir.