

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan adalah suatu proses yang bertujuan untuk mewujudkan kemakmuran masyarakat melalui pengembangan perekonomian. Dalam konteks kenegaraan kita, pembangunan bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur serta merata baik material maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Hal ini ditegaskan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Pembangunan nasional oleh karenanya diharapkan dapat mendorong roda perekonomian dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Mengingat letak geografis Indonesia yang merupakan negara kepulauan, sudah tentu hal ini mempengaruhi pola kebijakan pembangunan yang diterapkan oleh pemerintah. Hal inilah yang menjadi pertimbangan Pemerintah Pusat merancang suatu sistem pengelolaan pemerintahan sampai ke tingkat daerah yang dikenal sebagai otonomi daerah, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengembangan potensi masing-masing daerah.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka dalam upaya menghadapi tuntutan globalisasi daerah harus lebih diberdayakan melalui diberikannya kewenangan yang lebih luas dalam

mengatur sendiri urusan pemerintahannya, termasuk kewenangan untuk menggali sumber-sumber potensial yang ada di daerahnya masing-masing demi tercapainya otonomi daerah yang diharapkan.

Menurut undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang serta kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi daerah yang luas berarti setiap daerah memiliki hak penuh dalam mengatur rumah tangga daerahnya masing-masing. Pemerintah Daerah diberi keleluasaan untuk mengembangkan dan menggunakan potensi sumber daya yang dimilikinya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah tersebut.

Otonomi daerah oleh karena itu merupakan langkah awal guna memberikan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat di daerah. Adapun ciri utama daerah otonom terletak pada kemampuannya dalam menjamin kemandirian keuangan di daerahnya. Artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri dan secara bertahap harus mampu mengurangi ketergantungan pada bantuan Pemerintah Pusat. Dalam hal ini, Pendapatan Asli Daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar untuk pembiayaan pembangunan serta penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kondisi ini sejalan dengan harapan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Bambang Brodjonegoro (23 Mei 2017) yang mengatakan pengembangan

ekonomi lokal (daerah) memiliki peranan yang krusial bagi Indonesia dalam mendukung kinerja pertumbuhan ekonomi nasional. Oleh karena itu pemerintah terus berupaya menggerakkan sektor-sektor produktif di daerah melalui pembangunan infrastruktur dan mendorong investasi di daerah.

Pembangunan infrastruktur dan upaya mendorong investasi di daerah perlu disadari bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan oleh setiap Pemerintah Daerah. Pada beberapa Pemerintah Daerah tertentu terdapat contoh keputusan penyertaan modal (investasi) pada sejumlah badan usaha milik daerah yang belum dilakukan secara cermat dan sesuai dengan prinsip-prinsip berinvestasi yang seharusnya. Banyak daerah yang hanya mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah tanpa melakukan analisis yang memadai sehubungan dengan imbal hasil investasi secara akurat. Hal ini bahkan berdampak pada likuiditas keuangan daerah yang menurun dan berkurangnya kualitas pelayanan publik. Hal ini bertentangan dengan amanat Pasal 328 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 yang berbunyi “Dalam rangka manajemen kas, Pemerintah Daerah dapat mendepositokan dan/atau melakukan investasi jangka pendek uang milik daerah yang sementara belum digunakan sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan daerah, tugas daerah, dan kualitas pelayanan publik.”

Standar operasional prosedur (SOP) tentang pengelolaan investasi Pemerintah Daerah, baik dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan hingga divestasi jelas merupakan tanggung jawab dan kewenangan perangkat daerah. Hal ini dimaksudkan agar pengelolaan investasi tidak menjadi kabur,

sehingga tidak terjadi saling lempar tanggung jawab yang pada gilirannya tidak satupun yang bisa dimintai pertanggung jawaban. Hal ini terbukti dengan banyaknya investasi dengan dana miliaran rupiah yang bersumber dari APBD terkesan sia-sia dan tidak memberikan manfaat ekonomi apapun baik bagi Pemerintah Daerah itu sendiri maupun masyarakat. Oleh karena itu setiap rencana investasi oleh Pemerintah Daerah harus dilakukan melalui proses yang transparan dan akuntabel.

Perencanaan investasi setiap Pemerintah Daerah yang transparan dan akuntabel umumnya dituangkan dalam suatu rencana kegiatan investasi daerah yang disampaikan kepada Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan. Menurut Permendagri nomor 52 Tahun 2012, analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dilakukan oleh penasehat investasi Pemerintah Daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dana dan divestasi serta penyusunan laporan keuangan pemerintah. Pola rekrutmen penasehat investasi baik secara perorangan ataupun tim dapat dilakukan secara terbuka dan profesional dengan memberikan gambaran arah investasi yang akan dilakukan oleh penasehat investasi tersebut. Penasihat investasi dapat berasal dari kalangan akademisi yang dilibatkan dengan peranannya sebagai seorang akademisi yang independen.

Secara teknis peran perangkat daerah dengan tugas dan fungsi yang melekat sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan pengelolaan investasi di daerah dilakukan oleh pejabat pengelola

keuangan daerah, sementara kewenangan dan tanggungjawab supervisi yang berkaitan dengan pengawasannya melekat pada inspektorat yang semua hasilnya selanjutnya dilaporkan kepada kepala daerah. Sedangkan pelaksanaan investasi pemerintah nantinya dilaksanakan oleh pengelola investasi yang dituangkan dalam perjanjian investasi antara pengelola investasi dengan pihak ketiga ataupun perjanjian investasi antara pengelola investasi dengan lembaga keuangan bank.

Sehubungan dengan aktivitas investasi ini, terdapat beberapa kegiatan akuntansi investasi penting yang dilakukan oleh pemerintah. Di antaranya adalah pengukuran investasi, metode penilaian, pengakuan hasil investasi, pelepasan dan pemindahan investasi, serta penyajian dan pengungkapan investasi. Investasi jangka panjang dipandang sebagai investasi yang berisiko tinggi. Oleh karena itu, investasi jangka panjang menjadi masalah penting dalam pembahasan ini.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 6 Ayat (2) huruf c dijelaskan bahwa kekuasaan negara dalam mengelola keuangan negara diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sementara itu, Pasal 7 Ayat (2) huruf i Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah berwenang untuk melaksanakan penempatan uang

daerah dan mengelola/menata usahakan investasi. Berdasarkan pasal tersebut disimpulkan bahwa Pemerintah Daerah merupakan pihak yang bertanggungjawab atas semua aktivitas investasi yang merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, terutama berkaitan dengan investasi jangka panjang.

Namun pada tataran empiris perlakuan akuntansi sehubungan dengan pengakuan, pengukuran maupun pelaporan investasi pada sektor publik masih menyisihkan banyak persoalan dan kontroversi baik pada tingkat Pemerintah Pusat maupun Daerah. Sebagaimana dilaporkan Badan Pemeriksaan Keuangan bahwa Pemerintah Pusat menyajikan investasi permanen penyertaan modal Negara (PMN) per 31 Desember 2015 sebesar Rp 1.008,93 triliun yang merupakan PMN pada PT PLN. Namun dalam laporan keuangan PLN, terlihat mereka telah mengubah kebijakan akuntasinya dari yang menerapkan ISAK 8, menjadi tidak menerapkan ISAK 8. Sementara otoritas jasa keuangan (OJK) tetap mewajibkan PT PLN untuk menerapkan ISAK 8 sebagai Standar Akuntansi Keuangan yang harus diterapkan. Sebagai akibatnya, BPK tidak dapat menentukan apakah diperlukan penyesuaian terhadap angka tersebut atau tidak.

Di sisi lain dalam LHP Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2020 hal serupa juga terjadi, khususnya dalam ikhtisar hasil pemeriksaan semester (IHSP) II Tahun 2019 untuk sejumlah lembaga pemerintah. Salah satu di antaranya pemeriksaan terkait pengelolaan investasi PT Asabri (Persero) pada tahun 2018-2019. Laporan tersebut mengungkapkan bahwa terdapat penempatan investasi saham di Asabri yang dinilai tidak sepenuhnya

memenuhi prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan investasi perusahaan. Akibatnya, capaian kinerja atas pengelolaan investasi Asabri tidak memberikan hasil yang maksimal. Selain itu, juga belum bisa diukur secara andal. Hal yang sama juga terjadi dalam pelaporan keuangan beberapa Pemerintah Daerah di Indonesia.

Alfiani Purnama Dewi dan Siswanto (2018) dengan penelitian berjudul Penerapan Akuntansi Investasi Jangka Panjang pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman Tahun Anggaran 2016 berdasarkan deskripsi implementasi pengakuan investasi yang dilakukan oleh Kabupaten Sleman, disimpulkan pengakuan investasi jangka panjang Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman telah sesuai dengan kriteria yang dijelaskan dalam PSAP No 6 dan peraturan Bupati Nomor 21 Tahun 2014 yang mana dalam penyertaan modal dibuktikan dengan bukti surat Perintah Pencairan Dana Langsung (SP2D-LS) begitu juga dengan penyertaan modal tersebut benar-benar menyebabkan pengeluaran kas sehingga disajikan dalam komponen pengeluaran pembiayaan pada Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2016 melaporkan bahwa berdasarkan, dijelaskan bahwa investasi jangka panjang non permanen dana bergulir Kabupaten Sleman pada tahun 2016 adalah sebesar Rp54.815.595,00 serta penyisihan piutang tak tertagih sebesar Rp5.414.730.625,04 sehingga saldo investasi jangka panjang non permanen pada tahun 2016 adalah sejumlah Rp 49.400.865.052,96. Dalam kaitannya dengan aktivitas investasi jangka panjang non permanen (program pemberdayaan masyarakat) yang dilakukan

oleh Pemerintah Kota Kupang, berdasarkan studi permulaan atas data-data yang berhasil dikumpulkan menunjukkan adanya beberapa indikasi permasalahan yang dapat diidentifikasi. Sebagai contoh: hasil pengembangan penyertaan pemerintah pada beberapa investasi (Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat) yang tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal ini tentunya berkaitan erat dengan kualitas pembuatan keputusan investasi awal oleh Pemerintah Kota Kupang; apakah telah dilakukan melalui studi yang matang, cermat dan saksama atau tidak? Untuk melihat fenomena ini maka berikut disajikan data yang memperlihatkan perubahan nilai investasi selama periode pengamatan tiga tahun 2017-2019 yang secara keseluruhan relatif tidak menurun

Tabel 1.1. Investasi Non Permanen Di Kota Kupang

No	Unit Pengelola	Saldo Akhir Tahun 2017	Saldo Akhir Tahun 2018 (Rp)	Saldo Akhir Tahun 2019 (Rp)
1	Kopdit Serviam	Rp 485,000,000.00	Rp 465,000,000.00	Rp 450,000,000.00
2	KSU BMT Nursa'adah	Rp 187,500,000.00	Rp 187,500,000.00	Rp 187,500,000.00
3	KSP Yarden	Rp 211,000,000.00	Rp 211,000,000.00	Rp 211,000,000.00
4	KSP Karya Abadi	Rp 195,997,500.00	Rp 195,997,500.00	Rp 195,997,500.00
5	Kopelra Kupang	Rp 220,000,000.00	Rp 220,000,000.00	Rp 220,000,000.00
6	KSU Koinonia	Rp 152,000,000.00	Rp 152,000,000.00	Rp 152,000,000.00
7	KSU Talenta Paulus	Rp 173,500,000.00	Rp 173,500,000.00	Rp 173,500,000.00
8	KSP Kelapa Gading	Rp 1,665,700.00	Rp 65,700.00	Rp 65,700.00
	Jumlah	Rp 1,626,663,200.00	Rp 1,605,063,200.00	Rp 1,590,063,200.00

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan BPK yang diolah, 2020

Berdasarkan laporan hasil pemeriksaan BPK yang terdapat dalam tabel 1.1 dapat dilihat bahwa pada tahun 2017 jumlah investasi jangka panjang non permanen dalam bentuk pemberdayaan masyarakat sebesar Rp 1,626,663,200.00 diberikan kepada delapan koperasi yang berada di Kota Kupang. Pada tahun 2018, jumlah investasi jangka panjang non permanen menurun sebesar Rp 21,600,000.00 karena dua koperasi yakni Kopdit Serviam dan KSP Kelapa Gading melakukan pengembalian dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat. Pada tahun 2019 jumlah investasi jangka panjang non permanen sebesar Rp 1.590.063.200,00. Berdasarkan tabel 1.1 dapat dilihat pula beberapa koperasi tidak melakukan pengembalian dana bergulir sesuai dengan kesepakatan dalam kontrak perjanjian kerjasama, dimana setiap koperasi diberi waktu tiga tahun untuk melakukan pelunasan seluruh dana bergulir yang disalurkan dengan memperhitungkan masa tenggang. Dalam implementasinya, masih terdapat beberapa koperasi yang pelunasannya jauh dengan target yang telah ditetapkan. Koperasi-koperasi tersebut yakni KSU BMT Nursa'adah, KSP Yarden, KSP Karya Abadi, Kopelra Kupang, KSU Talenta Paulus, dan KSP Kelapa Gading

Berdasarkan uraian pada latar belakang serta berbagai fenomena di atas seputar akuntansi investasi jangka panjang non permanen pada sektor publik, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Evaluasi Pengelolaan Investasi Jangka Panjang Non Permanen Pada Pemerintah Daerah Kota Kupang Tahun Anggaran 2017 -2019”**.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana Pengelolaan Investasi Jangka Panjang Non Permanen Yang Telah Dijalankan Oleh Pemerintah Kota Kupang Pada Tahun Anggaran 2017-2019?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti empirik mengenai ketepatan penerapan SPAP No.06 (Revisi 2016) serta PP No.63 Tahun 2019 tentang Akuntansi Investasi, khususnya perlakuan akuntansi investasi jangka panjang non permanen oleh Pemerintah Daerah Kota Kupang selama Tahun Anggaran 2017-2019.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan menjadi sarana dalam pengembangan dan pengaktualisasian pengetahuan teoritis yang telah peneliti terima selama berada di bangku perkuliahan dan juga sebagai tambahan wawasan bagi penulis.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi tambahan bagi pemerintah daerah dalam mengawasi dan investasi jangka panjang non permanen pemerintah Kota Kupang.

3. Bagi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan referensi pada Perpustakaan Universitas Katolik Widya Mandira Kupang dan diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan referensi tambahan untuk penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan penelitian ini.