

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan berdasarkan prinsip otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah merupakan Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan dan yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagai daerah otonom.

Hak dan kewajiban pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan telah diatur Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No.23/2014). Pemerintah daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain urusan bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum tata ruang, tenaga kerja, lingkungan, dan juga investasi. Pelaksanaan hak dan kewajiban pemerintah daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah (APBD) yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah meliputi keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Sehubungan dengan hak dan kewajiban tersebut, terdapat satu hak atau kewenangan yang signifikan bagi Pemerintah Daerah, yaitu terkait pengelolaan kekayaan daerah. Pasal 1 angka (1) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, menyebutkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Investasi adalah penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis seperti bunga, dividen, royalti, manfaat sosial dan/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Pengelolaan kekayaan daerah dalam bentuk investasi Pemerintah Daerah merupakan satu aspek penting yang mampu meningkatkan pendapatan daerah. Investasi oleh Pemerintah Daerah yang merupakan bentuk pengeluaran pembiayaan selama ini bersumber dari SiLPA. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sebagai alternatif sumber pembiayaan bagi Pemerintah Daerah dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan masyarakat, maka Pemerintah Daerah dapat saja mencari alternatif sumber pembiayaan lain seperti halnya pinjaman. Hal ini sesuai dengan konsep dasar pinjaman daerah sebagaimana diatur dalam PP 54/2005 dan PP 30/2011 yang diturunkan dari UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan

antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Namun mengingat pinjaman memiliki resiko seperti resiko esinambungan fiscal, resiko tingkat bunga, resiko pembiayaan kembali, resiko kurs dan resiko operasional maka Menkeu selaku pengelolah fiscal nasional menetapkan batas-batas dan rambu-rambu pinjaman daerah.

Investasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam pelaksanaannya harus patuh pada ketentuan Pasal 14 ayat (7) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 171/PMK.05/2007 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah. Sistem akuntansi investasi pemerintah merupakan serangkaian prosedur manual maupun yang terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data, pengakuan, pencatatan, pengikhtisaran, serta pelaporan investasi pemerintah. Investasi yang dilakukan oleh pemerintah biasanya dalam bentuk penyertaan modal pada badan usaha milik Pemerintah. Dalam konteks pemerintah sebagai pelaku investasi, maka investasi merupakan aset yang dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomis, baik dalam bentuk bunga, dividen, dan *royalty*, atau manfaat social sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat (PSAP Nomor 06 tahun 2016 dalam PP Nomor 71 Tahun 2010).

Dalam konteks Pemerintah Daerah sebagai pelaku investasi, investasi merupakan penempatan sejumlah dana dan atau barang milik daerah oleh Pemerintah Daerah. Salah satu bentuk investasi yang umum dilakukan Pemerintah Daerah adalah investasi jangka panjang. Investasi jangka panjang menurut sifat penanaman modal investasinya

dibagi dalam dua kelompok yaitu permanen dan non permanen. Investasi permanen adalah investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk memiliki secara berkelanjutan, sedangkan Investasi Nonpermanen adalah Investasi jangka panjang pendek yang dimaksudkan untuk dimiliki secara tidak berkelanjutan.

Investasi permanen yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah pada umumnya merupakan bentuk investasi yang tidak dimaksudkan untuk diperjualbelikan, tetapi dimaksudkan untuk mendapatkan deviden dan/atau pengaruh yang signifikan dalam jangka panjang dan/atau menjaga hubungan kelembagaan dengan pihak lain. Sebagai akibat pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Daerah memerlukan langkah dan upaya untuk menambah sumber pendapatan daerah guna meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kegiatan pembangunan dalam bidang perekonomian. Untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan pelayanan kepada masyarakat, perlu diciptakan suatu iklim usaha dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, dengan upaya-upaya dan usaha untuk menambah dan mengembangkan sumber pendapatan asli daerah. Salah satu upaya yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan memupuk sumber pendapatan daerah adalah dengan melakukan penyertaan modal (investasi) pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD memiliki kedudukan sangat penting dan strategis dalam menunjang pelaksanaan otonomi. Oleh karena itu, BUMD perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat

berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah.

Berdasarkan Pasal 304 ayat (1) UU 23/2014 dinyatakan bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal (investasi) pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD, penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD, dan penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan. Namun dalam pelaksanaannya, terdapat banyak permasalahan sehubungan dengan investasi oleh Pemerintah Daerah. Salah satu permasalahan yang sering terjadi adalah yang berkaitan dengan ketidak-tepatan penerapan Standar Akuntansi Pemerintah No.06 (Revisi 2016) serta Peraturan Pemerintah lainnya tentang investasi.

Dewi dan Siswanto (2016) dalam penelitian terkait implementasi akuntansi investasi Pemerintah Kabupaten Sleman menyimpulkan bahwa akuntansi investasi di kabupaten ini telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mulai dari aktivitas perolehan investasi, pengakuan investasi, pengukuran investasi, penilaian setelah pengakuan dengan beberapa metode yang diperbolehkan, serta terkait akuntansi hasil investasinya. Namun untuk pengungkapannya masih terdapat hal-hal yang belum diungkapkan dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CALK) yang

mana informasi tersebut sangat berguna bagi pengguna laporan keuangan. Hal-hal yang tidak diungkapkan sehubungan dengan informasi investasi jangka panjang menurut Dewy dan Siswanto (2016) adalah terkait; (a) perubahan harga pasar baik investasi jangka pendek maupun investasi jangka panjang; (b) penurunan nilai investasi yang signifikan dan penyebab penurunan tersebut; (c) investasi yang dinilai dengan nilai wajar dan alasan penerapannya; dan (d) perubahan pos investasi.

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 memberi hasil yang maksimal. Selain itu, juga belum bisa diukur secara andal. Hal yang sama juga terjadi dalam pelaporan keuangan beberapa Pemerintah Daerah di Indonesia.

Pada setiap Pemerintah Daerah, investasi yang direncanakan oleh Pemerintah Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) harus melihat kemampuan keuangan yang dimiliki oleh daerah tersebut. Setiap Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau Badan Usaha Milik Daerah sebagaimana diatur dalam UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pemerintah Kota Kupang

sebagai salah satu yang pemerintahnya juga melakukan investasi jangka panjang, baik permanen maupun non permanen. Investasi jangka panjang permanen yang dilakukan Pemerintah Kota Kupang adalah dalam bentuk penyertaan modal pada beberapa BUMD Kota Kupang yang meliputi; PD Pasar, PDAM Kota Kupang, dan PT. Sasando. Selain itu, penyertaan modal juga dilakukan pada lembaga perkopreasian yaitu KPN Maju Kota Kupang dan Lembaga Perbankan yaitu pada PT. Bank NTT. Berikut ini data Nilai Investasi (Penyertaan Modal) Jangka Panjang Permanen Pemerintah Kota Kupang Tahun 2018 dan 2019 :

Tabel 1.1.
Nilai Investasi Permanen Kota Kupang (Penyertaan Modal)
Periode Tahun 2018 dan 2019

| No | Uraian | 31 Des 2018 | Berkurang | Bertambah Penyertaan Tahun 2019 | Saldo Penyertaan 31 Des 2019 |
|----|-----------------------------------|--------------------|------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| 1 | Penyertaan Modal – Bank NTT | 87.050.000.000,00 | | | 87.050.000.000,00 |
| 2 | Penyertaan Modal – KPN Maju | 15.803.072.551,00 | 2.249.145.897,00 | | 13.553.926.654,00 |
| 3 | Penyertaan Modal – PD Pasar | 8.691.315.309,00 | 6.725.019.274,00 | 259.915.069,00 | 2.226.211.104,00 |
| 4 | PDAM Kota Kupang | 35.304.555.512,00 | 303.672.597,00 | | 35.000.882.915,00 |
| 5 | BUMD PT. Sasando | 1.437.533.766,00 | 630.029.201,00 | | 807.504.565,00 |
| | Jumlah | 148.286.477.138,00 | 9.907.866.969,00 | 259.915.069,00 | 138.638.525.238,00 |

Sumber : Kantor Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Kupang

Perhitungan Nilai Kepemilikan investasi / penyertaan modal pada Bank NTT menggunakan biaya (cost method), sedangkan KPN Maju ,PD Pasar ,PDAM Kota Kupang dan BUMD PT . sasando menggunakan metode ekuitas (equity method) karena 100% kepemilikan adalah milik Pemerintah Kota Kupang .

Berdasarkan Tabel 1.1 , penyertaan modal Pemerintah Kota Kupang diuraikan sebagai berikut :

a. Penyertaan modal Pada Bank NTT

Nilai penyertaan modal Pemda Kota Kupang pada Bank NTT sampai dengan Tahun 2019 sebesar Rp 87.050.000.000,00 sama dengan Tahun 2018

b. Nilai penyertaan modal PEMDA Kota Kupang pada KPN Maju sampai tahun 2019 sebesar Rp. 14.713.764.161,00 sedangkan

sampai tahun 2018 sebesar Rp.15.803.072.551,00 . dari angka di atas terjadi penurunan ekuitas sebesar Rp. 1.089.308.390,00

- c. PD Pasar : nilai penyertaan modal PEMDA Kota Kupang pada PD Pasar sampai dengan tahun 2019 sebesar Rp.2.226.221.104,00 sedangkan sampai pada tahun 2018 sebesar Rp. 8.691.315.309,00 dari angka tersebut terjadi penurunan ekuitas sebesar Rp. 6.725.091.274,00 dikarenakan koreksi ekuitas karena, aset tetap dobel catat (bangunan pasar tercatat di PD Pasar dan perindag), dan ada kenaikan ekuitas sebesar Rp. 259.915.069,00
- d. PDAM Kota Kupang : Nilai penyertaan modal Pemda Kota Kupang pada PDAM Kota Kupang sampai dengan 2019 sebesar Rp. 35.000.882.915,00 sedangkan sampai pada tahun 2018 sebesar Rp. 35.304.555.512,00 dari angka tersebut terjadi penurunan ekuitas sebesar Rp. 303.672.597,00
- e. PT. Sasando: nilai penyertaan pada PT.Sasando sampai tahun 2019 sebesar Rp. 807.504.565,00 dan sampai 2018 sebesar Rp. 1.437.533.766,00 terjadi penurunan ekuitas sebesar Rp. 630.029.201,00

Sesuai laporan hasil pemeriksaan (LHP) sistem pengendalian intern (SPI) atas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kota kupang TA dengan nomor 22.b/LHP/XIX.KUP/05/2019 tanggal 24 mei 2019, BPK melaporkan kelemahan SPI atas penatausahaan investasi permanen yaitu investasi jangka panjang permanen belum didukung dengan laporan keuangan yang

memadai. Sehubungan dengan permasalahan tersebut BPK merekomendasikan agar KPN Maju, PD Pasar, dan PT. Sasando segera menyelesaikan permasalahan tata kelola dan menyampaikan Laporan Keuangan yang telah diaudit. Kondisi tersebut tidak sesuai dengan PP No 71 tahun 2010 tentang standar akuntansi keuangan berbasis akrual PSAP No 06 Akuntansi investasi, metode penilaian investasi, yang menyatakan bahwa, dengan menggunakan metode ekuitas. Pemerintah mencatat investasi awal sebesar biaya perolehan dan ditambah atau dikurangi sebesar bagian laba atau rugi pemerintah setelah tanggal perolehan. Bagian laba kecuali dividen dalam bentuk saham yang diterima pemerintah akan mengurangi nilai investasi Pemerintah. Kondisi ini dapat mengakibatkan investasi jangka panjang Pemerintah Kota Kupang belum dapat memberikan hasil yang optimal untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Kupang, dan nilai penyertaan modal pada PT.Sasando senilai Rp. 807.504.565,00 serta nilai beban lain-lain atas penurunan nilai investasi jangka panjang pada PT.Sasando senilai Rp. 630.028.780,00 yang tersaji pada laporan keuangan kota kupang tahun 2019 , tidak dapat diyakini kewajarannya

Berdasarkan uraian dalam penjelasan serta beberapa fenomena di atas, maka penelitian ini tertarik untuk melakukan kajian empirik mengenai fenomena-fenomena yang terkait dengan akuntansi investasi dengan judul **“EVALUASI PENERAPAN AKUNTANSI INVESTASI JANGKA PANJANG PERMANEN PADA PEMERINTAH DAERAH KOTA KUPANG TAHUN ANGGARAN 2019.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka permasalahan penelitian ini adalah apakah penerapan akuntansi investasi permanen jangka panjang pada Pemerintah Kota Kupang sudah sesuai dengan PSAP NO 06 Tahun 2016 sebagaimana dinyatakan dalam PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kesesuaian antara PSAP NO 06 Tahun 2016 berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dengan penerapan akuntansi investasi permanen jangka panjang oleh Pemerintah Kota Kupang.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Daerah Kota Kupang

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan bahan evaluasi kepada Pemerintah Daerah kota Kupang mengenai penerapan investasi permanen jangka panjang sesuai dengan PSAP NO 06 Tahun 2016 berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan di masa mendatang.

2. Bagi Penulis

Untuk menambah wawasan dan meningkatkan pemahaman pengetahuan bagi penulis dalam akuntansi investasi baik secara praktek maupun teori.