

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka dikenal pula istilah desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal adalah pendelegasian kewenangan dan tanggungjawab fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan diberlakukannya kebijakan desentralisasi fiskal, maka pemerintah daerah diberikan ruang kebebasan untuk mengatur pembiayaan dan pembangunan di daerahnya masing-masing dalam rangka meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakatnya. Pemerintah daerah dapat mengatur sendiri beberapa aspek kehidupan di daerahnya masing-masing baik itu dalam aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial, maupun budaya. Didalam aspek ekonomi, salah satu cara pemerintah daerah untuk mensejahterakan masyarakatnya dengan diberi kewenangan untuk membentuk suatu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

BUMD adalah perusahaan daerah yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah. BUMD sebagai investasi pemerintah daerah diharapkan dapat memberikaan manfaat baik secara langsung maupun tidak langsung bagi pemerintah daerah dan masyarakatnya. Manfaat tersebut antara lain berupa sejumlah keuntungan tertentu dalam bentuk deviden sebagai pendapatan asli daerah, peningkatan penyerapan tenaga kerja di daerah setempat dan pada muaranya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari investasi pemerintah daerah. (Permendagri 52 tahun 2012).

BUMD sesungguhnya memiliki karakteristik yang sama dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Secara legal, BUMN dan BUMD sama-sama merupakan bagian dari keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Namun sayang meski BUMD memiliki karakteristik yang sama dengan BUMD, kinerja BUMD jauh ketinggalan dibandingkan dengan BUMN. (Sunarsip, 2009)

Berdasarkan data dari Direktorat Pendapatan Daerah dan Investasi Daerah Sub Direktorat Badan Usaha Milik Daerah Kementerian Dalam Negeri, aset BUMD per tahun 2012 sebesar Rp340,118 triliun dimana Rp310, 716 triliun (90,06%) berasal dari Bank Pembangunan Daerah (BPD), Rp11,454 triliun (3,3%) berasal dari Bank Pembangunan Rakyat (BPR), Rp9,326 triliun berasal dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dan sisa sebesar Rp11,622 triliun (3,4%) berasal dari Perusahaan Daerah Aneka Usaha dan lainnya. Kontribusi laba BUMD tercatat sebesar Rp10,372 triliun atau rata-rata rasio tingkat pengembalian terhadap aset (*Return On Asset/ROA*) sebesar 3% dari total seluruh aset.

Rendahnya tingkat ROA menunjukkan pengelolaan BUMD belum optimal, baik dari aspek keuangan maupun kinerja. Rendahnya kinerja BUMD tersebut dapat disebabkan dari berbagai macam faktor hambatan baik dari sisi internal maupun eksternal dimana hambatan-hambatan tersebut dapat bersifat *controlable* maupun hambatan yang bersifat *uncontrolable*. Hambatan dari sisi internal bisa disebabkan karena adanya praktek *mismanagement/management conflict* yang dapat mengarah pada inefisiensi dan kecurangan/*fraud*. Sedangkan dari faktor eksternal dapat berasal dari persaingan dengan kompetitor usaha

maupun dari sisi *governance* berupa peraturan perundang-undangan yang kurang optimal dalam mendukung kelancaran usaha BUMD tersebut.

Hambatan dari sisi *governance* yaitu dimana entitas BUMD masih diperlakukan sama dengan entitas pemerintah. Implikasinya berbagai kewajiban yang melekat pada pemerintah, melekat juga pada BUMD. Sebagai contoh, BUMD masih harus mengikuti ketentuan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan di institusi pemerintahan. BUMD juga masih harus menjalani pemeriksaan atas laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) karena termasuk di dalam lingkup keuangan negara. Padahal sebagai BUMD apalagi yang sudah berbentuk perseroan, laporan keuangannya juga sudah diperiksa oleh Kantor Akuntan Publik (KAP). Sebagai tambahan informasi, pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK RI sudah tidak berlaku lagi di BUMN. (Sunarsip, 2009). BUMD juga mengalami masalah minimnya permodalan akibat kurangnya perhatian dari stockholder-nya dalam hal ini pemerintah daerah. Kalupun pemerintah daerah memiliki perhatian serius dalam penyertaan modal BUMD itupun masih harus melalui tahapan politik dimana memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat. Akibatnya proses penguatan modal untuk bisnis BUMD menjadi tidak efisien. Hal inilah yang menyebabkan BUMD tidak dapat bersaing secara seimbang dengan BUMN apalagi dengan swasta yang lebih lincah dan fleksibel.

Walaupun memiliki karakteristik yang sama antara BUMN dengan BUMD namun BUMD belum memiliki payung hukum tersendiri yang kuat sebagaimana layaknya BUMN. BUMN memiliki payung hukum tersendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan

Usaha Milik Negara. Sedangkan payung hukum BUMD setelah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dicabut belum ada undang-undang pengganti tersendiri. Payung hukum BUMD masih sebatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Sampai dengan saat ini turunan dari undang-undang tersebut berupa peraturan pemerintah yang khusus mengatur tentang BUMD belum ada. Sehingga belum adanya payung hukum tersebut dirasa belum dapat menjawab secara optimal tuntutan pengembangan BUMD secara profesional layaknya BUMN.

Dalam dunia usaha diperlukan keberanian untuk mengambil keputusan korporasi secara cepat mutlak diperlukan karena bisnis selalu berkaitan dengan persoalan bagaimana memanfaatkan setiap peluang yang ada untuk mempertahankan atau meningkatkan kegiatan usaha. Tanpa adanya kecepatan reaksi dalam mengambil keputusan bisnis, maka setiap peluang bisnis yang ada tentunya bisa hilang begitu saja dan akan menciptakan suatu *opportunity lost* bagi perusahaan.

Namun bagi BUMD yang masih termasuk dalam lingkup keuangan negara/daerah, pengambilan keputusan korporasi secara cepat untuk memperoleh *opportunity gain* tidak semudah yang dibayangkan layaknya di swasta murni. Adanya kekhawatiran yang meliputi manajemen dalam mengambil keputusan bisnis yang dapat berujung pada proses hukum yang menyebabkan kerugian keuangan negara sebagai konsekuensi logis BUMD sebagai lingkup keuangan negara menyebabkan BUMD seolah-olah terbelenggu dalam pengambilan keputusan.

Banyak sekali *dispute* atau perbedaan pendapat antara manajemen BUMN/BUMD dengan aparat penegak hukum terkait aksi

korporasi. Aparat penegak hukum memandang kerugian perusahaan sebagai kerugian keuangan negara/daerah. Sedangkan manajemen menganggapnya sebagai suatu resiko kerugian usaha yang wajar dalam kegiatan usaha perusahaan. Salah satu contoh kasusnya seperti yang diberitakan oleh media online Antaratim.com pada tanggal 5 Agustus 2015 adalah akuisisi BPR Prima Durenan Trenggalek oleh Perusahaan Daerah Aneka Usaha Trenggalek pada tahun anggaran 2006-2007. Pada kasus akuisisi tersebut Direksi PD Aneka Usaha telah divonis bersalah oleh Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Surabaya. Selain itu kasus yang baru-baru saja terjadi sebagaimana diliput oleh kelanakota.suarasurabaya.net pada tanggal 1 Maret 2018 adalah kasus pengelolaan keuangan pada Perusahaan Daerah (PD) Pasar Surya Surabaya yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya untuk kegiatan merevitalisasi pasar Tahun 2015-2016.

Untuk meminimalisir resiko hukum di kemudian hari banyak BUMN/BUMD sebelum mengambil keputusan bisnis yang strategis mengkonsultasikannya dahulu atau meminta pendapat dari berbagai pihak sebagai *second opinion*. Baik dari pihak Kejaksaan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), konsultan keuangan maupun konsultan hukumnya.

Berkaca dari peristiwa diatas terdapat salah satu BUMD di Jawa Timur yang bergerak dibidang kepelabuhanan yaitu PT Lamongan Integrated Shorebase (LIS), sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Lamongan dengan porsi kepemilikan saham sebesar 55% dan sisanya sebesar 45% dimiliki oleh PT Panca Wira Usaha (PWU). Dalam menjalankan usahanya PT PWU bekerjasama

dengan investor dari Singapura yaitu PT East Log dengan skema kerjasama Bangun Guna Serah (BGS)/Built Operate Transfer (BOT). Untuk menjalankan pelabuhan tersebut dibutuhkan lahan seluas 140 Ha. PT PWU dan Pemkab Lamongan telah sepakat akan memenuhinya secara proporsional sesuai dengan besaran saham yang dimiliki, yaitu PT PWU sebesar 45% (empat puluh lima persen) dan Pemkab Lamongan sebesar 55% (lima puluh lima persen).

Pada saat proses penyediaan lahan terdapat masalah atas jumlah setoran modal yang diakui. Permasalahan ini bermula ketika penyediaan lahan yang dilakukan oleh Pemkab Lamongan dari tahun 2003 hingga tahun 2007 dan oleh PT PWU dari tahun 2007 hingga tahun 2014 tidak segera dicatatkan dalam akta atau RUPS dikarenakan ketidaksepakatan antara kedua belah pihak.

Masalah semakin runyam ketika BPK mempertanyakan status lahan yang disertakan pada PT LIS karena belum dicatat secara jelas. Atas temuan BPK tersebut Pemkab Lamongan menindaklanjuti dengan menerbitkan Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang Penyertaan Modal Daerah Pemkab Lamongan pada PT LIS. Perda tersebut hanya menjelaskan luasan lahan yang diserahkan sebagai penyertaan modal tanpa menyebutkan besaran harga/nilai lahan yang diserahkan karena masih belum tercapai kesepakatan antara Pemkab Lamongan dan PT PWU terkait nilai lahan. Sehingga Pemkab Lamongan juga belum bisa menindaklanjuti temuan BPK tersebut dengan koreksi pencatatan penyertaan modal di neraca laporan keuangannya.

Permasalahan tersebut selalu menjadi temuan BPK dalam pemeriksaan LKPD Pemkab Lamongan setiap tahunnya. Permasalahan pencatatan penyertaan modal Pemkab Lamongan tersebut juga

berakibat kepada PT LIS yang belum dapat menyusun neraca keuangan sesuai dengan Peraturan Standar Akuntansi Keuangan dikarenakan masih terjadi dispute/perbedaan pendapat terkait dengan penyertaan modal Pemkab Lamongan dan PT PWU yang dikhawatirkan mengakibatkan kerugian keuangan negara. Berlarut-larutnya permasalahan ini tentunya dapat mengganggu aktivitas bisnis PT LIS dan turunnya kepercayaan dari investor.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka penulis bermaksud melakukan penelitian untuk memenuhi salah satu syarat kelulusan di STIE Maharddika Surabaya dengan mengambil judul skripsi:

“DAMPAK KOREKSI SALAH SAJI LAPORAN KEUANGAN ATAS PENILAIAN KEMBALI PENYERTAAN MODAL DALAM BENTUK TANAH DITINJAU DARI PRESPEKTIF KERUGIAN KEUANGAN NEGARA (STUDI KASUS PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH KABUPATEN LAMONGAN DAN PT PANCA WIRA USAHA PADA PT LAMONGAN INTEGRATED SHOREBASE)”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, penulis melakukan penelitian tentang salah saji atas investasi jangka panjang terhadap komposisi kepemilikan saham (Studi Kasus atas Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Lamongan dan PT PWU pada PT LIS), rumusan masalah pada penelitian ini dapat dirumuskan dengan pertanyaan berikut:

1. Bagaimana dampak salah saji pencatatan investasi penyertaan modal dalam bentuk tanah terhadap laporan keuangan Pemkab Lamongan?

2. Bagaimana dampak koreksi pencatatan investasi di neraca Pemkab Lamongan terhadap komposisi saham PT PWU di PT LIS?
3. Apakah komposisi saham dapat tetap sesuai dengan kesepakatan bersama sebesar 55% untuk Pemkab Lamongan dan 45% untuk PT PWU tanpa adanya tambahan setoran modal lagi setelah dilakukan penilaian kembali penyertaan modal dalam bentuk tanah?
4. Apakah hasil penilaian kembali penyertaan modal dapat berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara bagi Pemkab Lamongan?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan:

1. Untuk mengetahui dampak salah saji pencatatan investasi penyertaan modal dalam bentuk tanah terhadap laporan keuangan Pemkab Lamongan.
2. Untuk mengetahui dampak koreksi pencatatan investasi di neraca Pemkab Lamongan terhadap komposisi saham PT PWU di PT LIS.
3. Untuk mengetahui apakah komposisi saham dapat tetap sesuai dengan kesepakatan bersama sebesar 55% untuk Pemkab Lamongan dan 45% untuk PT PWU tanpa adanya tambahan setoran modal lagi setelah dilakukan penilaian kembali penyertaan modal dalam bentuk tanah?
4. Untuk mengetahui apakah hasil penilaian kembali penyertaan modal dapat berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara bagi Pemkab Lamongan.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Aspek Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi dan referensi perpustakaan dan memberikan manfaat bagi mahasiswa lain untuk melakukan penelitian lebih lanjut.

2. Aspek Pengembangan Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan tentang akuntabilitas pengelolaan keuangan di lingkup pemerintahan maupun BUMD.

3. Aspek Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan bagi para pemangku kepentingan untuk dapat merumuskan kebijakan dalam tata kelola keuangan maupun tata kelola perusahaan yang akuntabel dan bebas dari resiko hukum di masa yang akan datang sebagai akibat dari suatu proses penerapan kebijakan akuntansi.