

ARTICLE INFORMATION

Received February 7th 2023

Accepted June 5th 2023

Published June 22nd 2023

Kinerja dan Investasi Sektor Publik sebagai Bentuk Pelayan Daerah: Sebuah Telaah Pustaka

**Dielanova Wynni Yuanita¹, Christine Novita Dewi²,
Servatia Mayang Setyowati³**

^{1,2,3}Universitas Kristen Duta Wacana

email: dielanova@staff.ukdw.ac.id¹

ABSTRAK

Kinerja pemerintah merupakan hal yang sangat dibutuhkan dalam benchmark pemerintah. Pengukuran kinerja di sektor publik merupakan faktor penting dalam menilai keberhasilan pelaksanaan pekerjaan pemerintah. Pengukuran kinerja melibatkan pihak independen. Kinerja pemerintah daerah yang baik dapat meningkatkan pembangunan di daerah. Otonomi daerah mendorong Indonesia memasuki era baru yang dikenal dengan era desentralisasi. Desentralisasi mendorong kemandirian pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya sendiri, termasuk pengelolaan keuangan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Upaya Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanan publik dilakukan dengan berinvestasi pada pembangunan aset tetap. Pemerintah perlu melakukan pengeluaran modal sebagai hasil dari investasi mereka pada aset tetap tersebut. Analisis kelayakan investasi diperlukan untuk membuat keputusan investasi tepat sasaran. Keputusan investasi harus mempertimbangkan ekonomi maupun non bisnis sehingga investasi tidak merugikan negara.

Kata kunci: Belanja Modal, Aset Tetap, Investasi, Analisa Investasi, Kinerja, Pelayanan Publik

ABSTRACT

Government performance is something that is needed in government benchmarks. Performance measurement in the public sector is an important factor in assessing success in implementing government work. Performance measurement involves an independent party. Good local government performance can increase development in the area. Regional autonomy encourages Indonesia into a new era known as the era of decentralization. Decentralization encourages self-reliance in local governments to manage their own regions, including financial management and improving services to the public. Local Government's effort to improve public services is done by investing in the construction of fixed assets. Governments need to make capital expenditures as a result of their investments in those fixed assets. The feasibility analysis of investment is needed to make investment decisions right on target. Investment decisions should take into account the economic as well as non-business so that the investment is not detrimental to the state..

Keywords: Capital Expenditure, Fixed asset, Investment, Investment Analysis, Performance, Public Service

PENDAHULUAN

Otonomi daerah mendorong terbukanya kesempatan Pemerintah Daerah untuk mengelola keuangannya sendiri. Otonomi daerah merupakan suatu kebijakan yang memberikan perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI (UU No. 23/2014). Desentralisasi menjadi suatu bentuk dukungan agar otonomi daerah dapat terlaksana dengan baik.

Desentralisasi adalah suatu penyerahan urusan oleh Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi (UU No. 23/2014). Tujuan Politik dari pelaksanaan desentralisasi adalah untuk meningkatkan respon politik, partisipasi, dan yang paling utama adalah untuk mengatur kestabilan politik, sedangkan tujuan ekonomi adalah dapat memiliki keputusan yang baik mengenai penggunaan sumber daya publik dan meningkatkan kemauan untuk membayar atas pelayanan yang ditelaah diterima (Setiawati dan Prananingtyas, 2003).

Era Desentralisasi mendorong terjadinya peningkatan kualitas pelayanan pemerintah kepada publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius (pemerintah) dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung (investasi), sehingga akibatnya pemerintah perlu untuk memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini (Harianto dan Adi, 2007). Halim dan Subiyanto (2008) menjelaskan bahwa otonomi daerah menjadi tantangan bagi daerah dalam mengelola keuangan daerahnya, yaitu mengelola penerimaan dan pengeluaran kas yang tersaji dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Perkembangan keuangan daerah tidak lepas dari alokasi sumber daya keuangan daerah yang dijelaskan dalam PP Nomor 58 Tahun 2005.

Sumber daya keuangan daerah menjadi penunjang Pemerintah Daerah dalam mengembangkan daerahnya. Sholikhah dan Wahyudin (2014) menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah perlu mencari dan mengidentifikasi sumber daya yang ada di daerah sebagai bentuk pelaksanaan pemerintahan yang mandiri, sedangkan sumber daya yang telah dikelola oleh Pemerintah Daerah menjadi salah satu sumber pendanaan bagi belanja daerah, belanja daerah disini lebih diarahkan pada belanja modal, karena belanja modal menjadi pendukung dari peningkatan sarana dan prasarana bagi pelayanan publik. Pemerintah Daerah bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif, terlebih dahulu menentukan kebijakan umum anggaran sebagai guidance dalam pengalokasian sumber daya dalam APBD (Abdullah dan Halim, 2006).

Kinerja menurut Bastian (2001:329) adalah pencapaian atau prestasi suatu organisasi atas pelaksanaan suatu kegiatan dalam mencapai sasaran, visi, maupun misi perusahaan yang ada dalam rencana strategis perusahaan. Pengukuran kinerja organisasi sektor publik memiliki arti sebagai suatu sistem yang membantu manajer publik dalam pengendalian organisasi mengevaluasi pencapaian kinerja strategi melalui tolak ukur kinerja baik finansial maupun nonfinansial serta dilengkapi dengan sistem reward dan punishment (Mardiasmo, 2009; Halim dan Kusufi, 2016:121).

Fitriyani (2014:16) menjelaskan pengukuran kinerja dalam sektor publik diperlukan karena sektor publik menggunakan dana yang berasal dari masyarakat, sehingga pengukuran kinerja dilakukan dengan menilai sukses tidaknya kegiatan dari organisasi sektor publik tersebut. Pengukuran kinerja sektor publik dapat disimpulkan sebagai suatu alat yang mampu menunjukkan tingkat keberhasilan sektor publik dalam mengukur sejauh mana strategi dapat dilaksanakan serta sejauh mana sasaran mampu tercapai. Kinerja Pemerintah menjadi tolak ukur prestasi yang dimiliki pemerintah.

Pengukuran kinerja menjadi hal yang penting. Tujuan dari sistem pengukuran kinerja menurut Bastian (2001:330) sebagai alat yang mendorong pencapaian prestasi, sedangkan secara rinci sistem pengukuran kinerja bertujuan sebagai alat komunikasi strategi baik top down maupun bottom up, alat untuk mengukur kinerja baik keuangan maupun nonkeuangan, alat menyelaraskan pemahaman antara manajer di semua level dengan sebagai alat penyalaras tujuan, alat mencapai kepuasan baik secara individual maupun kolektif. Informasi finansial maupun nonfinansial menjadi hal yang penting untuk mengukur kinerja pemerintah (Mardiasmo, 2009).

UU No. 23 Tahun 2014 menjelaskan struktur APBD yang terdiri dari pendapatan, belanja dan pembiayaan dalam waktu satu tahun. Halim dan Subiyanto (2008) menjelaskan bahwa pengeluaran pembiayaan yang mencakup item-item untuk menyalurkan “kelebihan” dana anggaran (APBD), salah satunya untuk investasi dalam arti penyertaan modal, investasi yang dimaksud dalam lingkungan pemerintah daerah adalah “investasi publik” yang tercermin dalam belanja modal. Abdullah dan Halim (2006) menjelaskan belanja modal sangat berkaitan dengan rencana keuangan jangka panjang, terutama pembiayaan dan pemeliharaan aset tetap sebagai hasil dari belanja modal tersebut.

Pemerintah Daerah harus mampu mengemban tugasnya dalam melayani masyarakat. Infrastruktur dan sarana serta prasarana yang ada di daerah akan mendorong terjadinya pertumbuhan ekonomi di dalam daerah, sehingga Pemerintah Daerah memiliki tugas yang berat untuk membangun infrastruktur dan sarana serta prasarana yang ada di daerahnya. Pelayanan publik menjadi salah satu indikator bagi penilaian kinerja pemerintah dalam mengemban amanah dari rakyat (Sholikhah dan Wahyudin, 2014). Abdullah dan Halim (2006) menjelaskan bahwa pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja proyek pembangunan atau belanja modal (capital expenditure) merupakan sebuah proses yang sarat dengan kepentingan politis, kepentingan politik ini menjadikan anggaran yang seharusnya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik menjadi tidak efektif dalam membantu menyelesaikan masalah di dalam masyarakat.

KAJIAN LITERATUR

Standar Akuntansi Pemerintahan

Kerangka Konseptual dalam PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah suatu konsep dasar yang digunakan untuk menyusun dan mengembangkan SAP, serta menjadi pedoman Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP), penyusun dan pemeriksa laporan keuangan, serta pengguna laporan keuangan dalam memecahkan masalah yang belum diatur dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP). Kerangka Konseptual dalam PP No. 71 Tahun 2010 menegaskan bahwa kerangka konseptual ini berlaku baik bagi pemerintah pusat maupun daerah. Halim dan Kusufo (2016:187) menjelaskan bahwa kerangka konseptual umumnya memiliki karakteristik yaitu membahas mengenai lingkungan akuntansi pemerintah, bentuk umum pemerintahan dan pemisahan kekuasaan, sistem pemerintahan otonomi dan transfer pendapatan, pengaruh proses politik serta hubungan antara pajak dan pelayanan pemerintah.

Lingkungan akuntansi pemerintah memiliki dua ciri utama yaitu ciri struktur pemerintahan dan ciri keuangan pemerintah. Tabel 1 menunjukkan kedua ciri utama dalam kerangka konseptual.

Tabel 1. Ciri dalam Kerangka Konseptual

Ciri Struktur Pemerintahan	Ciri Keuangan Pemerintah
a. Bentuk umum pemerintahan dan proses pemisahan kerja	a. Anggaran sebagai dasar pernyataan kebijakan publik dan alat <i>control</i> .
b. Adanya otonomi dan transfer pendapatan antara pemerintah	b. Investasi aset tidak instan dalam menghasilkan pendapatan
c. Pengaruh proses politik	c. Akuntansi digunakan untuk tujuan pengendalian
d. Hubungan antara wajib pajak yang membayar pajak dengan pemerintah	d. Muncul penyusutan akuntansi

Sumber: PP No. 71 Tahun (2010)

PP No. 71 Tahun 2010 menjelaskan tujuan dibentuknya kerangka konseptual yaitu membuat standar sebagai dasar dalam pelaksanaan tugas, mengatasi masalah yang belum diatur dalam standar, sebagai dasar untuk memeriksa kesesuaian laporan keuangan dengan standar, serta sebagai dasar bagi pengguna laporan keuangan untuk menafsirkan informasi dalam laporan keuangan. Ketidakesesuaian antara kerangka konseptual dengan standar sehingga menimbulkan pertentangan maka jalan keluarnya adalah dengan mengunggulkan kerangka konseptual (Halim dan Kusufi, 2016:188).

Lampiran 1 PP No. 71 Tahun 2010 menjelaskan lebih rinci mengenai pengguna dalam laporan keuangan pemerintah yang meliputi masyarakat, wakil rakyat, lembaga pengawas dan pemeriksa laporan keuangan, pihak yang memberi atau berperan dalam pemberian dana maupun sebagai donatur, serta pemerintah. Upaya PP No. 71 Tahun 2010 dalam memenuhi kebutuhan informasi pengguna didasarkan pada informasi yang diwajibkan menurut ketentuan sebagai wujud akuntabilitas tanpa berusaha untuk memenuhi kebutuhan spesifik pengguna laporan keuangan tersebut.

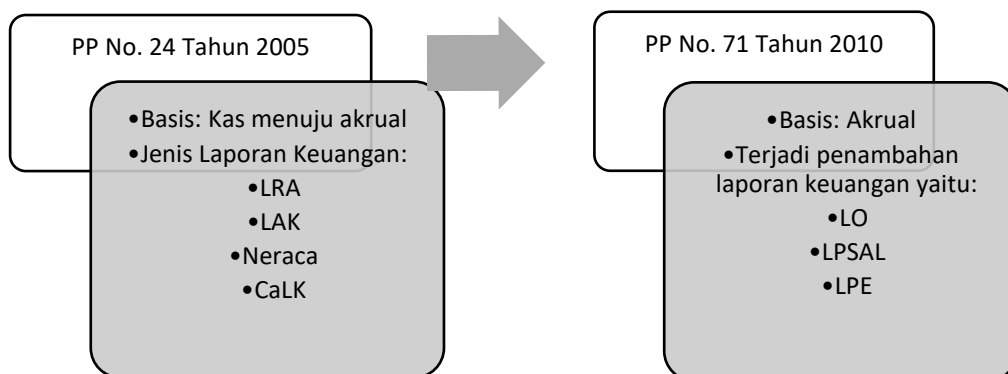
Entitas dalam kerangka konseptual PP No. 71 Tahun 2010 dibagi menjadi entitas akuntansi dan entitas pelaporan. Rangkuman penjelasan masing-masing entitas akan ditampilkan dalam Tabel 2.

Tabel 2. Entitas Akuntansi dan Entitas Pelaporan dalam Kerangka Konseptual

Entitas Akuntansi	Entitas Pelaporan
Tugas : mengelola anggaran, aset yang dimiliki pemerintah serta menyajikan dan menyelenggarakan akuntansi dan laporan keuangan.	Entitas pelaporan adalah unit yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang wajib menyediakan laporan keuangan umum, yang terdiri dari pemerintah pusat maupun daerah, serta kementerian dan organisasi dilingkungan pemerintahan.

Sumber: PP No. 71 Tahun (2010)

Perubahan PP No. 24 Tahun 2005 menjadi PP No. 71 Tahun 2010 mengakibatkan perubahan laporan keuangan dari basis kas menuju akrual dalam PP No. 24 Tahun 2005 menjadi basis akrual dalam PP No. 71 Tahun 2010. Perubahan dari PP No. 24 Tahun 2005 menjadi PP No. 71 Tahun 2010 menyebabkan penambahan laporan keuangan pemerintah yang tadinya empat laporan keuangan menjadi tujuh laporan keuangan. Gambar 1 memberikan gambaran kesimpulan saya mengenai perubahan yang terjadi.



Gambar 1. Perubahan dari PP No. 24 Tahun 2005 menjadi PP No. 71 Tahun 2010

Sumber Gambar: PP No 24 Tahun 2005 dan PP No 71 Tahun (2010)

Gambar 1 menunjukkan kesimpulan yang saya ambil dengan melihat perubahan signifikan dalam laporan keuangan akibat adanya PP No. 71 Tahun 2010 yang menggantikan PP No. 24 Tahun 2005. Pada PP No. 24 Tahun 2005 dengan basis akrual hanya menyajikan Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas (LAK), Neraca, dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CaLK). Pada PP No. 71 terjadi penambahan laporan keuangan yang disajikan dari empat laporan menjadi 7 laporan yaitu Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas (LAK), Neraca, dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CaLK), Laporan Operasional (LO), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL), dan Laporan Perubahan Ekuitas (LPE).

Halim dan Kusufi (2016:189) serta PP No. 71 Tahun 2010 menjelaskan bahwa laporan keuangan memiliki karakteristik kualitatif yaitu:

1. Relevan

Laporan keuangan dapat disebut relevan apabila informasinya mampu mempengaruhi pengguna dalam melakukan pengambilan keputusan. Karakteristik informasi yang relevan

adalah dapat menjadi dasar evaluasi, dapat digunakan untuk memprediksi masa yang akan datang, tepat waktu, dan lengkap.

2. Andal

Laporan keuangan dikatakan andal apabila tidak terdapat kesalahan yang material didalamnya. Karakteristik informasi yang andal adalah jujur, dapat diverifikasi, dan netral.

3. Dapat Dibandingkan

Laporan keuangan akan baik apabila informasi yang terkandung didalamnya dapat dibandingkan dengan periode sebelumnya ataupun antara perusahaan.

4. Dapat Dipahami

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan mudah dipahami oleh pengguna laporan keuangan tersebut.

Belanja Modal Sebagai Bentuk Investasi

Investasi publik memiliki keterkaitan erat dengan penganggaran modal/investasi sebagai proses untuk menganalisis proyek-proyek dan untuk memutuskan apakah proyek tersebut dapat diakomodasi oleh anggaran modal/investasi (Mardiasmo, 2009). Halim dan Subiyanto (2008) menjelaskan bahwa kata investasi dapat diartikan berbeda menurut akuntansi, ekonomi makro, dan ekonomi mikro, di dalam akuntansi kata investasi dalam konteks belanja/biaya diartikan sebagai "revenue expenditure" dan "capital expenditure", sedangkan investasi dalam belanja modal diartikan sebagai "capital expenditure".

PP No. 58 Tahun 2005 menjelaskan pengertian investasi sebagai 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. Halim dan Subiyanto (2008) mengungkapkan bahwa penekanan investasi adalah pada penggunaan aset, khususnya aset tetap, aset tetap tersebut diperoleh melalui proses pengeluaran dana yang disebut Belanja Modal.

Halim dan Subiyanto (2008) menjelaskan belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya dengan cara membeli melalui tender maupun lelang. Belanja Modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi, sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah, sehingga dengan infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektifitas di berbagai sektor, produktifitas masyarakat diharapkan menjadi semakin tinggi dan pada gilirannya terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi (Harianto dan Adi, 2007).

Anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik (Sholikhah dan Wahyudin, 2014). PP No. 71 Tahun 2010 menjelaskan pengertian dari belanja modal adalah sebagai pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud. Permendagri No. 13 Tahun 2006 menjelaskan pengertian belanja modal adalah sebagai pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap berwujud yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi.

Halim dan Subiyanto (2008) menyimpulkan bahwa setiap pengadaan/pembelian aset yang bermanfaat lebih dari 12 bulan dan kemudian aset tersebut digunakan dalam kegiatan pemerintahan yang bermanfaat baik secara ekonomis, sosial, dan atau manfaat lainnya yang dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam melayani masyarakat adalah suatu kegiatan investasi. Analisis investasi berhubungan erat dengan penganggaran fungsional, alokasi sumber daya, dan praktik manajemen keuangan di sektor publik, selain itu merupakan bentuk dual budgeting, yaitu pemisahan anggaran modal/investasi dari anggaran rutin (Mardiasmo, 2009).

Kebutuhan Investasi Publik

Tujuan investasi pemerintah ditinjau dari PP No. 1 Tahun 2008 menjelaskan terdapat dua tujuan dari investasi pemerintah yaitu untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya, serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi dalam rangka memajukan kesejahteraan umum. PP No. 1 Tahun 2008 menjelaskan sumber dana dari investasi pemerintah yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja

Negara (APBN), keuntungan investasi terdahulu, dana/barang amanat pihak lain yang dikelola oleh Badan Investasi Pemerintah.

Investasi publik ditujukan sebagai bentuk pelayanan Pemerintah kepada publik. Mardiasmo (2009) menjelaskan bahwa penentuan kebutuhan investasi publik berkaitan dengan dengan jumlah anggaran yang akan ditetapkan bagi masing-masing unit organisasi, peningkatan kebutuhan investasi publik terkait dengan dua kegiatan yaitu peningkatan kuantitas investasi dan peningkatan kualitas investasi. Terdapat beberapa cara dalam menggolongkan usu-usul investasi yaitu menggolongkan investasi berdasarkan investasi penggantian, investasi penambahan kapasitas, dan investasi baru.

Aspek Kelayakan Investasi

Aspek kelayakan investasi perlu dipertimbangkan untuk melihat manfaat dari pelaksanaan investasi tersebut. Aspek-aspek kelayakan investasi yang perlu dipertimbangkan antara lain (Mardiasmo, 2009):

1. Aspek Teknis

Aspek teknis merupakan bagian penting dari analisis investasi yang harus dipertimbangkan. Usulan investasi yang sudah tidak layak yang dilihat dari aspek teknisnya, maka usulan tersebut menduduki prioritas pertama untuk ditolak.

2. Aspek Sosial dan Budaya

Untuk melaksanakan suatu proyek maka perlu mempertimbangkan implikasi sosial yang lebih luas dari investasi yang diusulkan. Aspek sosial budaya ini menyangkut pertimbangan pendistribusian pelayanan secara adil dan merata, sehingga mampu memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat. Aspek sosial budaya juga mencakup aspek legal dan lingkungan. Suatu proyek investasi yang akan dilakukan harus mempertimbangkan aspek legalitas dan dampak lingkungan yang merugikan.

3. Aspek Ekonomi dan Finansial

Pertimbangan aspek ekonomi meliputi kegiatan menganalisis apakah suatu proyek yang diusulkan akan memberikan kontribusi yang nyata terhadap pembangunan perekonomian secara keseluruhan dan apakah kontribusinya cukup besar dalam menentukan sumber-sumber daya yang digunakan. Aspek finansial menerangkan pengaruh-pengaruh finansial dari suatu proyek yang diusulkan. Keputusan mengenai efisiensi proyek secara finansial, solvabilitas, dan likuiditas perlu dipertimbangkan berdasarkan perencanaan anggaran.

4. Aspek Distribusi

Keputusan investasi merupakan keputusan yang perlu dikaitkan dengan masalah distribusi pelayanan publik secara adil dan merata. Pengetahuan dalam investasi yang perlu diketahui adalah mengenai siapa yang akan menerima manfaat atau keuntungan yang dihasilkan dari proyek investasi, asal dan cara untuk mendapatkan modal untuk melaksanakan proyek, apakah public revenue atau oleh individu, apakah terdapat pajak penghasilan atau tidak, apakah proyek dijalankan oleh public agencies atau oleh individu. Aspek distribusi terkait dengan keadilan dan persamaan kesempatan untuk mendapatkan pelayanan publik (equity and equality).

Analisis Investasi Dalam Sektor Publik

Analisis mengenai suatu investasi tidak lepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi investasi. Mardiasmo (2009) menjelaskan bahwa faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam analisis investasi publik ada empat yaitu:

1. Tingkat Diskonto yang Digunakan

Tingkat diskonto merefleksikan tingkat keuntungan (rate of return) yang diperoleh dari suatu proyek dengan tingkat resiko tertentu. Proyek yang tidak memberikan keuntungan yang disyaratkan (required rate of return) maka proyek tersebut harus ditolak.

2. Tingkat Inflasi

Penilaian investasi harus mempertimbangkan tingkat inflasi. Inflasi yang semakin tinggi menyebabkan required rate of return juga semakin tinggi.

3. Resiko dan Ketidakpastian

Required rate of return akan semakin tinggi jika investasi naik. Ketidakpastian ekonomi dan hukum, kekacauan sosial politik, tidak adanya jaminan keamanan, dan kebijakan yang tidak konsisten dapat meningkatkan resiko investasi.

4. Capital Rationing

Capital rationing merupakan keadaan ketika organisasi menghadapi masalah ketersediaan dana untuk melakukan pengeluaran investasi. Perangkingan investasi diperlukan untuk mengatasi masalah ini, perangkingan dapat dilakukan dengan menggunakan rasio manfaat/biaya atau dapat juga menggunakan model pemrograman linear.

Investasi dalam sektor publik harus mendapat perhatian lebih karena keputusan investasi publik diperlukan untuk mendukung pelaksanaan program, kegiatan, dan fungsi yang menjadi prioritas kebijakan (Mardiasmo, 2009). Halim dan Subiyanto (2008) menjelaskan bahwa analisis investasi sektor publik difokuskan pada evaluasi terhadap biaya-manfaat suatu proyek/investasi/belanja modal, dimana syarat utama dalam menganalisis dan mengevaluasi penilaian atas besarnya biaya dan manfaat, serta memperkirakan waktu atau umur investasi yang dimaksudkan, namun kuantifikasi biaya dan manfaat di sektor publik tidaklah mudah karena biaya dan manfaat tidak hanya aspek "hasil komersial" dari suatu investasi, tetapi juga aspek sosial, budaya, keamanan, dan lain-lain.

Sejalan dengan perkembangan manajemen sektor publik, termasuk perkembangan otonomi daerah, maka konsep-konsep sektor privat banyak diaplikasikan di sektor publik, oleh sebab itu, analisis investasi di sektor publik dilakukan dengan pendekatan di sektor privat, namun dilengkapi hal-hal yang dianggap penting untuk analisis investasi dimaksud (Halim dan Subiyanto, 2008). Mardiasmo (2009) menjelaskan bahwa pada dasarnya, prinsip penilaian investasi sangat sederhana, terdapat empat langkah utama untuk mengevaluasi suatu proyek investasi, yaitu:

1. Identifikasi Kebutuhan Investasi yang Mungkin Dilakukan

Organisasi sektor publik seringkali dihadapkan pada banyak alternatif investasi untuk mencapai tujuan organisasinya. Identifikasi alternatif-alternatif diperlukan untuk dianalisis lebih lanjut. Keterkaitan antar proyek perlu dipertimbangkan untuk mengetahui sejauh mana penerimaan atau penolakan suatu investasi akan mempengaruhi investasi yang lain.

2. Menentukan Semua Manfaat dan Biaya dari Proyek yang akan Dilaksanakan (cost/benefit relationship)

Perhitungan manfaat dan biaya harus pula memasukan analisis manfaat dan biaya sosial (social cost/benefit) yang ditimbulkan dari investasi publik yang akan dilakukan. Pada organisasi sektor publik biaya dan manfaat seringkali tidak dapat secara langsung diukur dengan satuan uang, sehingga teknik-teknik analisis biaya manfaat sangat cocok untuk diterapkan. Manfaat/benefit dalam analisis biaya dan manfaat ditekankan pada kelemahan-kelemahan proyek yang dikuantifikasikan dalam bentuk uang. Contoh dari pernyataan tersebut adalah ketika suatu organisasi publik merencanakan membuat sebuah jalan baru, maka akan muncul monetary cost untuk biaya konstruksi dan perawatan. Biaya sosial lainnya juga akan timbul dari proyek tersebut, contohnya biaya yang muncul dalam bentuk kerusakan pemandangan, polusi udara, polusi suara, kemungkinan bertambahnya kecelakaan, dan lain sebagainya. Manfaat sosial lainnya juga dapat diperoleh dari pembuatan jalan baru tersebut seperti pengurangan kemacetan lalu lintas, mempercepat perjalanan, mengurangi biaya pendistribusian barang, dan lain sebagainya.

3. Menghitung Manfaat dan Biaya dalam Rupiah

Langkah kedua adalah menghitung manfaat dan biaya investasi dalam satuan rupiah. Kesulitan terkadang ditemui dalam langkah kedua ini. Kesulitan yang dihadapi adalah apabila biaya dan manfaat dalam suatu proyek tidak dapat diukur dalam bentuk rupiah, misalnya manfaat dan biaya sosial. Hal yang dapat dilakukan dalam menghadapi kondisi kesulitan tersebut adalah menghitung nilai manfaat dari proyek secara tidak langsung yaitu dengan menggunakan analisis efektivitas biaya.

4. Memilih Proyek yang Memiliki Manfaat Terbesar dan Efektivitas Biaya yang Tinggi

Rasio biaya dan manfaat atau efektivitas biaya merupakan titik awal penentuan penerimaan proyek, ada banyak ketidakpastian yang dapat mempengaruhi perhitungan. Biaya dan manfaat tidak semuanya dapat dimasukkan dalam perhitungan, bahkan beberapa diantaranya tidak dapat dipakai dalam pengukuran yang obyektif dalam bentuk moneter. Analisis moneter mungkin mengindikasikan bahwa proyek akan memberikan nilai uang terbaik, tetapi faktor-faktor politik, respon pemerintah, serta tekanan-tekanan sosial menyebabkan pertimbangan biaya dan manfaat diperlukan atas proyek tersebut.

Halim dan Subiyanto (2008) dan Mardiasmo (2009) menjelaskan teknik/alat untuk melakukan analisis investasi yaitu metode penilaian investasi tradisional, dalam metode ini alat yang digunakan adalah *accounting rate of return on capital employed-ROCE*, metode aliran kas yang didiskontokan (*discounted cash flow/DFC*), dalam metode ini alat yang digunakan adalah *Net Present Value (NPV)* dan *Internal Rate of Return (IRR)*, dan alat lain yang digunakan adalah *payback period*, *Net Present Benefits*, *Cost-Benefits Analysis*, dan *cost-effectiveness analysis*. Teknik/alat tersebut dapat membantu menilai kelayakan investasi dalam sektor publik.

Varian Investasi Sektor Publik

Alokasi belanja modal yang didasarkan pada kebutuhan memiliki arti bahwa tidak semua satuan kerja/unit organisasi dipemerintahan daerah melaksanakan kegiatan atau proyek pengadaan aset tetap, kegiatan tersebut disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) masing-masing satuan kerja, ada satuan kerja yang memberikan pelayanan publik berupa penyediaan sarana dan prasarana fisik, seperti fasilitas pendidikan (gedung sekolah, peralatan laboratorium, mobiler), kesehatan (rumah sakit, peralatan kedokteran, mobil ambulans), jalan raya dan jembatan, sementara satuan kerja yang lain hanya memberi pelayanan jasa langsung berupa administrasi (catatan sipil, pembuatan kartu identitas penduduk), pengamanan, pemberdayaan, pelayanan kesehatan, dan pelayanan pendidikan (Abdullah dan Halim, 2006). Pembangunan dalam sektor pelayanan kepada publik akan merangsang masyarakat untuk lebih aktif dan bergairah dalam bekerja karena ditunjang oleh fasilitas yang memadai selain itu investor juga akan tertarik kepada daerah karena fasilitas yang diberikan oleh daerah (Harianto dan Adi, 2007).

Berbagai jenis dan varian investasi sektor publik harus dikelompokkan dalam beberapa kategori investasi, antara lain sebagai berikut (Halim dan Subiyanto, 2008):

1. Investasi Sosial yang Lebih Memperhatikan Aspek Keberpihakan pada Kelompok Masyarakat Tertentu

Pemberdayaan keluarga untuk menggerakkan sektor informal membutuhkan dana yang cukup besar untuk memberikan aset bagi modal dasar pembangunan di sektor sosial. Keahlian teknis yang dilatih oleh relawan PKK seringkali tidak berdampak pada gerakan ekonomi di masyarakat, karena mereka tidak memiliki peralatan untuk menjalankan keahliannya, sehingga mereka harus diberi penguat modal untuk menjalankan keahlian teknis yang dimilikinya. Contoh yang dapat diambil adalah ibu-ibu yang sudah memperoleh keahlian teknis juru paes, tidak dapat serta merta menjadi juru paes, mereka harus diberikan fasilitas yang cukup untuk melakukannya.

Investasi dalam sektor sosial kemasyarakatan ini mempunyai spektrum yang sangat luas terkadang hanya sekedar program berskala nasional. Kepentingan politis jangka pendek mengiringi pelaksanaan investasi sosial. Program-program pemberdayaan masyarakat lebih bersifat label, karena membutuhkan komitmen jangka panjang, sedangkan program yang mempunyai konstruksi konsep berpikir yang bagus dan komprehensif justru tidak mudah dilaksanakan.

Program-program dalam investasi sosial lebih berskala nasional bersifat *charity* sehingga tidak bisa diukur keberhasilannya (*outcome*), yang terpenting adalah bagaimana dana APBN tersalur ke masyarakat bawah. Berbeda dengan APBD, justru lebih rumit, karena dana dalam organisasi Pemerintah Daerah dengan ruang lingkup yang lebih kecil menjadi lebih mudah diukur kinerjanya, sehingga apapun bentuk investasi publiknya, dampak sosial ekonomi pada masyarakat menjadi lebih terukur. Investasi di sektor publik harus menekankan pada *outcomes* dibandingkan ukuran kinerja semata.

2. Investasi untuk Membentuk Generator Pertumbuhan yang Difokuskan pada Kebijakan Strategis untuk Menciptakan Pertumbuhan Ekonomi Lokal

Pertumbuhan suatu wilayah ditentukan oleh aktivitas ataupun sarana dan prasarana tertentu yang dapat membangkitkan kegiatan ekonomi ikutan. Infrastruktur yang masuk dalam kategori ini adalah pasar, stadion, taman rekreasi, gedung konvensi, perumahan rakyat, kampus, dan lain sebagainya. Infrastruktur ekonomi ini akan dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang berupa jalan, drainase, pedestrian, dan sebagainya.

Pertumbuhan suatu wilayah ditentukan dari pembangunan infrastruktur, aktivitas, sarana, maupun prasarana. Investasi sebagai generator pertumbuhan kawasan, tidak dapat diukur dengan pengembalian dana secara langsung diperoleh dari objek investasi semata, tetapi seberapa jauh aktivitas ikutan atau lingkungan kawasan mampu menciptakan kegiatan ekonomi ikutan yang dikelola kemudian hari, mampu dikembangkan menjadi sumber-sumber penerimaan daerah. Kriteria ini menjadi penting karena fungsi investasi sektor publik dalam pengembangan kawasan justru pada seberapa besar keberhasilan menciptakan aktivitas perekonomian di kawasan tersebut.

Generator ekonomi memiliki nilai positif jikalau secara keseluruhan aktivitas menimbulkan nilai-nilai baru pada struktur perekonomian pada suatu kawasan. Jika pengaruhnya negatif, infrastruktur tersebut justru akan menyusutkan nilai kawasan, dan justru akan menjadi beban yang terus menerus bagi perekonomian daerah. Generator ekonomi dapat dinilai dengan benefit cost ratio, dibandingkan dengan analisis investasi model sektor bisnis, sungguhpun aktivitas generator ekonomi juga merupakan aktivitas bisnis juga.

3. Investasi untuk Layanan Publik

Investasi untuk memenuhi kepentingan publik dapat dibagi menjadi dua kelompok yaitu sarana prasarana dan fasilitas umum lainnya. Jenis investasi ini tidak akan memperoleh aliran masuk, justru kadangkala akan berubah menjadi cost center. Investasi ini berfungsi melayani sektor aktivitas ekonomi lainnya, meskipun tanpa adanya aliran masuk.

4. Investasi untuk Menciptakan Return yang Baik

Investasi yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan dapat dioperasikan dalam dua pola yaitu pola intensifikasi dan ekstensifikasi pendapatan asli daerah, serta investasi dalam bisnis di sektor hulu dan hilir dalam struktur perekonomian lokal. Pola pertama yang terkait dengan PAD lebih bersifat politis guna mengadvokasi kepentingan masyarakat luas. Besaran hasil pemungutan pajak maupun retribusi daerah sangat tergantung pada kesediaan masyarakat dalam menyumbangkan dananya untuk kepentingan daerah. Keputusan mengenai hal ini biasanya sangat dipengaruhi kepentingan diberbagai pihak yang terkait dengan bisnis dalam koridor sumber-sumber keuangan masyarakat. Investasi dalam sektor ini lebih menekankan pada pembentukan perangkat sistem guna melaksanakan tugas pengumpulan jenis-jenis pajak maupun retribusi daerah.

Pola kedua melibatkan pertimbangan yang lebih kompleks karena bukan semata-mata keputusan politis tetapi pertimbangan bisnis yang lebih rumit dan harus dalam skala pertimbangan. Resiko usaha menjadi dasar dalam pengambilan keputusan, karena proses investasi meletakkan tanggung jawab keuangan pada individu profesional yang terkadang berada diluar sistem birokrasi. Faktor kepercayaan pada pengelola menjadi salah satu kendala, karena investasi ini tidak hanya dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara, tetapi masuk ke dalam hukum perdata maupun pidana, sehingga bisa jadi suatu proyek layak secara ekonomis, tetapi tidak layak dari pertimbangan hukum.

5. Investasi untuk Menciptakan Business Baru yang Lebih Mengedepankan pada Upaya Inovatif

Kekuatan ekonomi pada suatu bangsa atau daerah salah satunya adalah kemampuan melakukan inovasi guna merekayasa produk-produk baru ke dalam sistem perekonomian. Rekayasa teknologi maupun rekayasa sistem sebetulnya mempunyai dimensi ekonomi yang sangat tinggi di masa yang akan datang.

6. Investasi yang Menciptakan Penghematan maupun Peningkatan Kapasitas Ketugasan pada Aparatur Pemerintah Daerah yang Ukurannya adalah Efisiensi

Biaya-biaya operasi dalam suatu organisasi perlu dipertimbangkan dalam melaksanakan kegiatan di organisasi. Cost centre menjadi beban berat bagi jalannya suatu ubit organisasi. Penggunaan teknologi maju maupun IT justru dapat dipertimbangkan guna melakukan penghematan beban biaya dari tahun ke tahun. Investasi dalam konteks ini terkait dengan reorganisasi tata kelola pemerintahan secara menyeluruh.

Pengambilan Keputusan Investasi

Pengambilan keputusan merupakan suatu proses yang panjang dan melibatkan banyak komponen dalam organisasi (Halim dan Subiyanto, 2008). (Abdullah dan Halim (2006) menjelaskan bahwa keputusan untuk meningkatkan belanja modal merupakan bagian dari keinginan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik.

Halim dan Subiyanto (2008) menjelaskan bahwa dalam mengambil keputusan investasi Pemerintah Daerah akan membentuk tim pengkaji, tujuannya agar dapat merumuskan kebijakan lebih cermat, termasuk menilai kelayakan investasi baik secara aspek ekonomi maupun non ekonomi, dan pada akhirnya tim pengkaji akan membuat kajian dari aspek misi Pemerintah Daerah sebagai agent to distribution assets atau dari aspek pembentukan generator pertumbuhan suatu kawasan. Kajian yang lebih detail dari aspek non bisnis akan memperlihatkan seberapa besar fungsi negara telah dijalankan oleh suatu pemerintah daerah.

SIMPULAN

Kesimpulan yang dapat diambil adalah sebagai berikut, pertama, otonomi daerah mendorong kemandirian daerah dalam mengelola keuangannya, termasuk upaya meningkatkan infrastruktur, sarana dan prasarana melalui investasi (belanja modal) sebagai bentuk pelayanan kepada publik. Kedua, bentuk pelayanan kepada publik melalui alokasi sumber daya keuangan ke dalam belanja modal untuk membangun aset tetap memberikan manfaat jangka panjang bagi pembangunan daerah tersebut. Ketiga, investasi (belanja modal) yang dilakukan pemerintah perlu mempertimbangkan kebutuhan investasi, berbagai aspek dalam investasi, serta diperlukan adanya analisis kelayakan investasi.

Keempat, pengambilan keputusan investasi sangat rumit sehingga pemerintah daerah melibatkan banyak pihak, salah satunya tim pengkaji untuk menilai kelayakan investasi baik dari segi kelayakan ekonomi, segi kesesuaian dengan hukum maupun dari segi non bisnis lainnya. Keputusan investasi dalam penyediaan infrastruktur, sarana dan prasarana menjadi hal yang berisiko apabila menimbulkan kerugian bagi negara. Kelima, sistem pengukuran kinerja dibuat dengan tujuan sebagai suatu alat yang mampu menunjang pencapaian sasaran pemerintah, sebagai alat komunikasi, pengukuran kinerja baik finansial maupun nonfinansial, serta memberikan pemahaman bagi seluruh jajaran birokrat pemerintah disemua lini. Penelitian ini masih terbatas dalam studi literatur. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat dikembangkan melalui studi eksperimen dalam meneliti tindakan moral hazard dalam lingkungan pemerintahan baik pusat maupun daerah.

REFERENSI

- Abdullah, S., & Halim, A. (2006). Studi atas belanja modal pada anggaran pemerintah daerah dalam hubungannya dengan belanja pemeliharaan dan sumber pendapatan. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, 2(2), 17-32.
- Atkinson, A. A., Kaplan, R. S., Matsumura, E. M., & Young, M. S. (2012). *Management Accounting: Information for Decision-Making and Strategy Execution*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
- Bastian, I. (2001). *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi 1. Yogyakarta: BPFE.

- Fitriyani, D. (1979). Balanced Scorecard: Alternatif Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik. *Jurnal Cakrawala Akuntansi*, 6(1), 16-31.
- Halim, A., & Subiyanto, I. (2008). *Analisis Investasi (Belanja Modal) Sektor Publik-Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: STIM YKPN.
- Harianto, D., & Adi, P. H. (2007). Hubungan Antara Dana Alokasi Umum, Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan per Kapita. *Simposium Nasional Akuntansi X*, 1-26.
- Mardiasmo. (2009). *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi 4. Yogyakarta: ANDI.
- Nor, W. (2012). Penerapan Balanced Scorecard pada pemerintah daerah. *Jurnal Ilmiah Akuntansi Dan Bisnis*, 7(2), 280-292.
- Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- Setiawati, D. N., & Prananingtyas, S. D. (2003). The Importance of Good Corporate Governance In Order To Enhance Economic Efficiency On A Decentralized Government. *Pangsa: Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 9, 334-340.
- Sholikhah, I., & Wahyudin, A. (2014). Analisis belanja modal pada pemerintah kabupaten/kota di Jawa. *Accounting Analysis Journal*, 3(4), 553-562.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.