

BAB II

TINJAUAN TEORI

2.1. Konsep Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

2.1.1 Definisi APBD

Mardiasmo (2005:61), “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrument kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pemerintah daerah memiliki APBD dalam pengurusan umum dan kekayaan milik daerah yang dipisahkan pada pengurusan khusus. Pada dasarnya APBD diimplikasikan pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa APBD dilakukan selama satu periode pada tanggal 1 Januari sampai tanggal 31 Desember.

Berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 55 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyatakan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama

oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Peraturan pemerintah Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017 menyatakan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD memiliki pedoman yang sudah ditetapkan pemerintah daerah yang tujuannya sebagai petunjuk dan arah bagi pemerintah daerah dalam penyusunan, pembahasan dan penetapan. Adapula pedoman penyusunan APBD tahun anggaran 2017, meliputi: sinkronisasi kebijakan pemerintah daerah dengan kebijakan pemerintah, prinsip penyusunan APBD, kebijakan penyusunan APBD, teknik penyusunan APBD, dan hal-hal yang khusus lainnya.

Menurut Abdul Halim (2004:15) APBD adalah suatu anggaran daerah yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut: rencana kegiatan suatu daerah beserta uraiannya secara rinci, adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan, jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka, periode anggaran yaitu biasanya 1 (satu) tahun. Dari pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa APBD adalah rencana keuangan dilakukan secara tahunan yang disetujui oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah

Daerah. Memiliki pedoman yang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang, memiliki arah dan petunjuk yang digunakan dalam membuat, menyusun dan menetapkan peraturan pengeluaran pendapatan dana sesuai yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah.

2.1.2 Fungsi APBD

Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah pasal 66 ayat 3, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) memiliki fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi Otorisasi yang mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b. Fungsi Perencanaan yang mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Fungsi Pengawasan yang mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- d. Fungsi Alokasi yang mengandung arti bahwa anggaran daerah untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- e. Fungsi Distribusi yang mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.

2.1.3 Komponen dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

- a. Pendapatan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 pasal 22 ayat (1) huruf a meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.
- b. Belanja Daerah menurut Halim (2001:19) mengartikan Keuangan daerah sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang itu belum dimiliki atau dikuasai oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan atau peraturan undang-undang yang berlaku.
- c. Pembiayaan digunakan untuk menutupi anggaran yang defisit yang bersumber dari dalam negeri maupun luar negeri.

2.2. Konsep Investasi Pemerintah Daerah

1. Pengertian Investasi Publik

Berdasarkan PP 58 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, investasi diartikan sebagai penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis seperti bunga, deviden, royalty, manfaat sosial/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

Manfaat ekonomi dapat diperoleh dalam rangka meningkatkan pendapatan pemerintah. Apabila berinvestasi dalam bentuk saham diharapkan akan diperoleh pendapatan deviden, sedangkan apabila dalam bentuk surat utang diharapkan terdapat pendapatan bunga.

Manfaat sosial yang dimaksud dalam standar ini adalah yang tidak dapat diukur langsung dengan satuan mata uang namun berpengaruh pada peningkatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat luas maupun golongan masyarakat tertentu, seperti tersedia lapangan kerja bagi masyarakat atau untuk menggerakkan ekonomi masyarakat.(PPKAP,2011:147)

Kata “investasi” dapat diartikan macam-macam, tergantung pada titik pandang atau konteks mengartikannya. Dalam bahasa ekonomi makro, misalnya investasi dapat diartikan berbeda dengan bahasa ekonomi mikro, dan dapat berbeda pula dengan bahasa akuntansi.

Dalam bahasa akuntansi pada konteks belanja/biaya, ”invenstasi” dapat dimunculkan dari adanya perbedaan antara “*revenue expenditure*” dan “*capital expenditure*”. Investasi termasuk dalam pengertian belanja modal yang tidak lain adalah “*capital expenditure*” yang didefenisikan sebagai belanja/biaya/pengeluaran yang memberi manfaat lebih dari satu tahun.

Dalam konteks Pemerintah Daerah menurut Mahmudi (2010:170) untuk menjamin kesinambungan pemerintah daerah dan keuangan daerah, pemerintah daerah perlu melakukan investasi. Investasi daerah

(Mahmudi, 2010:170) merupakan pengeluaran daerah yang dilakukan dalam rangka memperoleh keuntungan di masa yang akan datang. Terdapat tiga tujuan utama dilakukan investasi daerah, yaitu: 1) untuk memperoleh keuntungan investasi (*yield*), 2) untuk keamanan aset (*safety*), 3) untuk optimalisasi manajemen kas dan menjaga likuiditas keuangan (*liquidity*). Mardiasmo (2005:103) mengatakan bahwa keputusan investasi dalam organisasi sektor publik difokuskan pada penilaian apakah masyarakat secara keseluruhan akan menjadi lebih baik dengan adanya investasi tersebut.

2.3. Klasifikasi Investasi

Pada dasarnya investasi daerah bersifat luas meliputi (Mursyidi, 2009:168) :

1. Investasi Aset Keuangan

Investasi aset keuangan dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

a) Investasi Jangka Pendek

Investasi jangka pendek adalah investasi yang dapat segera dicairkan menjadi kas dan dimaksudkan untuk dimiliki selama 12 (dua belas) bulan atau kurang. Investasi jangka pendek harus memenuhi karakteristik sebagai berikut:

1. Dapat segera diperjualbelikan/dicairkan
2. Investasi tersebut ditujukan dalam rangka manajemen kas, artinya pemerintah dapat menjual investasi tersebut apabila timbul kebutuhan kas;

3. Berisiko rendah

Jenis investasi yang tidak termasuk dalam kelompok investasi jangka pendek antara lain adalah:

1. Surat berharga yang dibeli pemerintah dalam rangka mengendalikan suatu badan usaha, misalnya pembelian surat berharga untuk menambahkan kepemilikan modal saham pada suatu badan usaha.
2. Surat berharga yang dibeli pemerintah untuk tujuan menjaga hubungan kelembagaan yang baik dengan pihak lain, misalnya pembelian surat berharga yang dikeluarkan oleh suatu lembaga baik dalam negeri maupun luar negeri untuk menunjukkan partisipasi pemerintah; atau
3. Surat berharga yang tidak dimaksudkan untuk dicairkan dalam memenuhi kebutuhan kas jangka pendek.

Surat berharga tidak termasuk dalam investasi jangka pendek karena surat berharga yang berisiko tinggi bagi pemerintah karena dipengaruhi oleh fluktuasi harga pasar surat berharga.

Investasi yang dapat digolongkan sebagai investasi jangka pendek antara lain terdiri atas :

1. Deposito berjangka waktu tiga sampai dua belas bulan dan atau yang dapat diperpanjang secara otomatis (revolving deposits);

2. Pembelian Surat Utang Negara (SUN) pemerintah jangka pendek oleh pemerintah pusat maupun daerah dan pembelian Sertifikat Bank Indonesia (SBI).

b) Investasi Jangka Panjang

Investasi jangka panjang adalah investasi yang memiliki masa jatuh tempo atau kepemilikan lebih dari satu tahun. Investasi jangka panjang merupakan instrumen pembiayaan anggaran dalam jangka pendek digunakan untuk mengalokasikan surplus anggaran dan jangka panjangnya untuk meningkatkan pendapatan daerah serta menjaga kesinambungan fiskal daerah.

Instrumen investasi jangka panjang yang bisa dipilih antara lain:

- a. Deposito 12 bulan;
 - b. Surat Utang Negara;
 - c. Obligasi Pemerintah Daerah lain;
 - d. Saham/penyertaan modal jangka panjang;
 - e. Dana bergulir
2. Investasi Aset Nonkeuangan, meliputi:
 - a. Mursyidi (2009:182) menguraikan aset berwujud dalam bentuk aset tetap, antara lain :
 1. Tanah;
 2. Peralatan dan mesin;
 3. Gedung dan Bangunan;

4. Jalan, irigasi dan jaringan;
5. Konstruksi dalam pengerjaan; dan
6. Aset tetap lainnya.

Tanah yang dikelompokkan sebagai aset tetap ialah tanah yang diperoleh dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap pakai. Apabila pemerintah memiliki tanah yang belum digunakan, misalnya untuk terminal, lapangan udara, dan lainnya maka tidak masuk kelompok tanah, namun dicatat dalam aset lainnya.

Perlaatan dan mesin mencakup mesin-mesin dan kendaraan bermotor, alat elektronik dan seluruh inventaris kantor dan peralatan lainnya yang nilainya signifikan dan masa manfaatnya lebih dari 12 (dua belas) bulan dan dalam kondisi siap pakai masuk dalam aset tetap. Misalnya, Pemda A mengadakan mesin generator untuk mengantisipasi pemadam listrik. Mesin tersebut dibeli pada september 2017 dan belum digunakan sampai dengan tutup buku (31 Desember 2017) , maka mesin tersebut masih dalam kategori aset tetap dalam akun “Peralatan dan Mesin” walaupun belum dipergunakan, namun sudah siap pakai.

Gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan (mencakup jalan, irigasi, dan jaringan yang dibangun oleh pemerintah serta dimiliki dan/atau dikuasai oleh pemerintah) dan dalam kondisi siap pakai merupakan aset tetap.

Aset tetap lainnya mencakup aset tetap yang tidak dapat dikelompokkan aset tetap di atas, yang diperoleh dan dimanfaatkan untuk kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap pakai. Misalnya Pemda A membebaskan tanah dalam rangka untuk membangun sungai sebagai banjir kanal, maka tanah yang dibebaskan ini tidak dicatat ke dalam akun “Tanah”, namun masih sebagai bagian dari akun “Aset Lainnya”.

Konstruksi dalam pengerjaan mencakup aset tetap yang sedang dalam proses pembangunan namun pada tanggal laporan keuangan belum selesai seluruhnya.

b. Investasi Aset Tidak Berwujud, antara lain:

1. Sumber Daya Manusia
2. Data Base dan Sistem Informasi

2.4. Konsep Belanja Daerah

1. Pengertian Belanja Daerah

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pasal 1 menguraikan belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Selanjutnya pada pasal 18, menguraikan bahwa belanja daerah yang dimaksud merupakan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum.

Berdasarkan PSAP No 1 dalam PP Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menguraikan belanja adalah semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Jadi belanja diakui pada aset pengeluaran dari rekening kas umum negara/daerah.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa:

- a. Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- b. Belanja daerah dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pelayanan publik.
- c. Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.

2. Klasifikasi belanja daerah

Wilhelmus Mustari dan Abdul Halim (2011:4) menguraikan belanja daerah menurut kelompok dibedakan menjadi dua yaitu :

a. Belanja tidak langsung

Merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari : belanja pegawai, bunga subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Belanja-belanja ini dapat dianggarkan pada belanja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

b. Belanja langsung

Merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan perogram kegiatan. Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan terdiri dari : belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal. Belanja langsung yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa seta belanja modal untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah dianggarkan pada belanja SKPD berkenan.

2.5. Konsep Investasi (Belanja Modal)

Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menguraikan Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah.

Sesuai PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan disebutkan bahwa belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan aset tetap dan aset lainnya yang

mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah, seperti dalam bentuk tanah, peralatan, dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan, buku, perpustakaan dan hewan. Selanjutnya, belanja modal didefinisikan sebagai pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan, dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi, dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

Suatu pengeluaran kas atau aset dapat diakui sebagai Belanja Modal (Investasi) apabila memenuhi salah satu kriteria : 1) Kemungkinan manfaat ekonomi dan manfaat sosial atau jasa potensial di masa yang akan datang atau suatu investasi tersebut dapat di peroleh pemerintah, dan 2) Nilai perolehan atau nilai wajar dapat diukur secara memadai.

Sesuai pengertian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa setiap pengadaan/pembelian aset yang bermanfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan dan kemudian aset tersebut digunakan dalam kegiatan pemerintahan yang bermanfaat secara ekonomis, sosial dan bermanfaat lainnya yang dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam melayani masyarakat adalah merupakan suatu kegiatan investasi. Dengan demikian secara logis dapat diinterpretasikan bahwa setiap belanja modal merupakan “investasi” karena dapat dipastikan akan ada manfaatnya.

2.6. Penentuan Kebutuhan Investasi Publik (Belanja Modal)

Penentuan kebutuhan investasi publik berkaitan dengan jumlah anggaran yang ditetapkan bagi masing-masing unit organisasi. Analisis yang mendalam sebelum dilaksanakan investasi sangat penting dilakukan karena investasi publik berkaitan erat dengan masalah transparansi dan kewajaran anggaran. Penentuan kebutuhan investasi publik terkait dengan dua kegiatan, yaitu peningkatan kuantitas investasi dan peningkatan kualitas investasi.

Ada beberapa cara dalam menggolongkan usul-usul investasi. Salah satu penggolongannya adalah :

- a. Investasi penggantian
- b. Investasi penambahan kapasitas
- c. Investasi baru

Pengeluaran investasi untuk penggantian barang modal mengikuti pola umur manfaat barang modal. Bila umur ekonomi barang modal habis, maka perlu pembelian barang modal baru untuk menggantinya. Penilaian investasi publik perlu mempertimbangkan umur dengan perkiraan waktu efektif suatu barang modal dapat memberikan manfaat, sedangkan umur teknis terkait dengan kemampuan barang modal memberikan manfaat hingga tidak mampu lagi memberikan manfaat. Jadi umur teknis suatu barang modal bisa lebih lama daripada umur ekonominya. Bila barang modal telah usang dan tidak mampu lagi memberikan manfaat, berarti umur teknis barang modal tersebut telah habis.

Investasi penambahan barang modal perlu dilakukan bila terjadi tuntutan peningkatan cakupan pelayanan. Jumlah penambahan unit barang modal ditentukan oleh produktivitas barang modal yang saat ini ada. Produktivitas barang modal diukur berdasarkan rasio antara input dengan output yang dihasilkan. Rasio ini pada dasarnya mencerminkan tingkat efisiensi barang modal yang bersangkutan. Jika suatu barang modal sudah kurang (tidak) efisien lagi, sementara terjadi kenaikan cakupan pelayanan yang harus dilakukan pemerintah, maka pemerintah harus mempertimbangkan untuk melakukan investasi penambahan kapasitas.

Investasi dapat juga berupa investasi baru yang belum ada sebelumnya. Untuk jenis investasi baru, maka pertimbangan mengenai aspek teknis, ekonomi, sosial-budaya, dan aspek distribusi mendapat perhatian lebih besar.

2.7. Aspek Kelayakan Investasi (Belanja Modal)

Dalam perencanaan dan analisis investasi harus dipertimbangkan beberapa aspek yang secara bersama-sama menunjukkan keuntungan atau manfaat yang diperoleh akibat adanya suatu investasi tertentu. Seluruh aspek harus dipertimbangkan dan dievaluasi dalam setiap tahap perencanaan anggaran dan siklus pelaksanaan, karena aspek-aspek tersebut satu sama lain berhubungan dan saling mempengaruhi. Mardiasmo (2005:93) aspek kelayakan investasi terdiri dari:

1. Aspek Teknis

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

2. Aspek Sosial dan Budaya

Untuk melaksanakan suatu proyek maka perlu pertimbangan implikasi sosial yang lebih 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 mencakup juga aspek legal dan lingkungan. Suatu proyek investasi yang ada 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 akan diusulkan akan memberikan kontribusi yang nyata terhadap pembangunan perekonomian secara keseluruhan dan apakah kontribusinya cukup besar dalam menentukan penggunaan finansial dari suatu proyek yang diusulkan. Berdasarkan perencanaan anggaran, keputusan-keputusan mengenai efisiensi proyek secara finansial, solvabilitas, dan likuiditas perlu dipertimbangkan.

4. Aspek Distribusi

Keputusan investasi merupakan keputusan yang perlu dikaitkan dengan masalah distribusi pelayanan publik secara adil dan merata. Untuk itu perlu diketahui siapa yang akan menerima manfaat atau keuntungan yang dihasilkan dari proyek investasi; dari mana mendapatkan modal untuk melaksanakan proyek, apakah dari *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 persamaan kesempatan untuk mendapatkan pelayanan publik (*equity & equality*).

Penyediaan pelayanan publik menurut Mahmudi (2011:15) adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, organisasi sektor publik berfungsi sebagai penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu:

- a. Pelayanan Kebutuhan Dasar
- b. Pelayanan Umum

Pelayanan umum yang dapat dibutuhkan masyarakat dapat diklasifikasikan dalam tiga kelompok, yaitu:

1. Pelayanan Administratif

Pelayanan administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen administratif yang dibutuhkan publik.

2. Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang menjadi kebutuhan publik.\

3. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik.

2.8. Penilaian Kelayakan Investasi (Belanja Modal)

Mardiasmo (2005:97) menyatakan 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 sering dihadapkan pada banyak alternatif investasi untuk mencapai tujuan organisasinya. Untuk karena itu perlu diidentifikasi alternatif-alternatif yang memungkinkan untuk dianalisis lebih lanjut. Keterkaitan antara suatu proyek dengan proyek lain 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 memasukkan 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 langsung diukur dengan satuan uang, sehingga teknik-teknik analisis biaya manfaat sangat cocok untuk diterapkan. Dalam analisis ini, *benefit* (manfaat) ditekankan pada semua keunggulan ekonomi dan sosial yang diperoleh, sedangkan untuk *cost* (biaya) ditekankan pada kelemahan-kelemahan proyek yang dikuantifikasi dalam bentuk uang.

3. Menghitung manfaat dan biaya dalam rupiah

Langkah kedua adalah menghitung manfaat dan biaya investasi dalam satuan rupiah. Terkadang terdapat kesulitan dalam langkah kedua ini. Kesulitan yang dihadapi adalah apabila manfaat dan biaya sosial suatu proyek tidak dapat diukur dalam bentuk rupiah, misalnya manfaat dan biaya untuk sosial. Dalam kondisi tersebut, yang dapat dilakukan adalah menghitung nilai manfaat dari proyek secara tidak langsung, yaitu dengan menggunakan analisis efektivitas biaya (*cost-effectiveness analysis*).

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. Tidak semua biaya dan manfaat sosial dapat dimasukkan dalam perhitungan, bahkan beberapa diantaranya tidak dapat dipakai dalam pengukuran yang objektif 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 manfaat diperlukan atas proyek tersebut.

2.9. Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

NO	Peneliti dan Judul	Teknik Analisis	Hasil Penelitian
1	Indawati Jauhar Nino (2016) Analisis Kelayakan Investasi Penggantian Aktiva Tetap Pada Cv. Puja Di Kupang	Analisis Deskriptif	Net Present Value dari investasi baru lebih layak dari pada investasi lama dan ditarik kesimpulan bahwa investasi baru layak dari pada investasi yang lama.
2	Intan Permana , dkk (2016)c Studi Kelayakan Rencana Investasi Penambahan Aktiva Tetap (Studi Pada Po. Al-Mubarak Malang)	Analisis Deskriptif	Dengan perhitungan NPV juga didapatkan hasil yang layak yakni lebih besar dari 0 sebesar Rp 583.034.818.
3	Dwinanto Purnatiyo (2014) Analisis Kelayakan Investasi Alat Dna Real Time Thermal Cycler (Rt-Pcr) Untuk Pengujian Gelatin	Analisis Deskriptif	Melihat NPV yang diperoleh dapat dikatakan layak Hal ini dikarenakan nilai NPV lebih besar dari nol Rp. 2.016.25.444
4	Anggraini Ayugo Prihastuti dkk ,(2015) Analisis Kelayakan Investasi Dalam Pengadaan Aktiva Tetap	Analisis Deskriptif	Dengan metode Net Present Value (NPV), rencana investasi tersebut layak untuk dilakukan hal

	(Studi Pada Pabrik Gula Pagotan Madiun)		ini dikarenakan hasil dari NPV adalah positif sebesar Rp.122.623.854.239 dengan tingkat return sebesar 18,4%
--	---	--	--

2.10. Analisis Kelayakan Investasi (Belanja Modal)

Kelayakan investasi tidak bisa dinilai hanya berdasarkan dari asumsi atau keyakinan saja, tetapi harus dianalisis secara mendalam dari berbagai aspek. Tanpa pertimbangan yang matang, investasi ibarat membeli kucing dalam karung. Artinya, investor tidak mengetahui secara jelas penanaman modal yang dilakukannya tersebut menguntungkan atau tidak.

Untuk menilai kelayakan suatu investasi, menurut Ferry Prasetya (2012) setidaknya terdapat lima metode yang bisa dilakukan, yakni:

a. *Payback Period (PBP)*

Jika NPV mengukur investasi dari profitabilitasnya, metode Payback Period mengukur kecepatan pengembalian investasi. Oleh sebab itu, satuan ukuran yang dihasilkan bukan dalam bentuk persentase ataupun rupiah, melainkan waktu. Jika nilai PBP lebih cepat atau singkat dari yang disyaratkan, artinya investasi memiliki kelayakan. Sebaliknya, apabila nilai PBP lebih lambat atau lama berarti mengindikasikan tidak layaknya suatu investasi. Adapun formula untuk menghitung nilai PBP sebagai berikut:

Jika arus kas per tahun sama jumlahnya

$$PBP = (\text{investasi awal/ arus kas}) \times 1 \text{ tahun}$$

Jika arus kas per tahun berbeda jumlahnya

$$PBP = n + (a - b/c - b) \times 1 \text{ tahun}$$

Keterangan:

n = tahun terakhir di mana jumlah arus kas belum bisa menutup

investasi awal

a = jumlah investasi awal

b = jumlah kumulatif arus kas pada tahun ke-n

c = jumlah kumulatif arus kas pada tahun ke-n+1

b. Profitability Index (PI)

Sesuai dengan namanya, metode ini mengukur layak tidaknya suatu investasi dari indeks keuntungannya dengan membandingkan antara nilai sekarang seluruh penerimaan kas bersih dengan nilai sekarang investasi. Suatu investasi disebut layak menurut metode ini apabila nilai PI lebih besar dari 1, karena dinilai menguntungkan. Sebaliknya, jika nilai PI lebih kecil dari 1, artinya tidak menguntungkan sehingga investasi tersebut tidak layak. Rumusan perhitungan nilai PI yakni:

$$PI = PV/I$$

Keterangan:

PI = Profitability Index

PV = Present Value (nilai sekarang seluruh penerimaan kas bersih)

I = Investasi

c. *Internal Rate of Return (IRR)*

Metode Internal Rate of Return (IRR) mengukur kelayakan suatu investasi berdasarkan tingkat suku bunga yang dapat menjadikan jumlah nilai sekarang keuntungan yang diharapkan sama dengan jumlah nilai sekarang dari biaya modal (NPV = 0). Bagaimana bisa? Dalam metode ini, time value of money telah diperhitungkan sehingga arus kas yang diterima telah didiskontokan atas dasar biaya modal atau tingkat bunga yang diterapkan.

Untuk menghitung nilai IRR harus dilakukan dengan cara trial and error atau menggunakan tabel tingkat bunga. Adapun formula perhitungan IRR sebagai berikut.

$$IRR = R1 + (PV1 - PV0 / PV1 - PV2) \times (R1 - R2)$$

Keterangan:

IRR = Internal Rate of Return

R1 = tingkat bunga pertama

R2 = tingkat bunga kedua

PV = Present Value

Pengambilan keputusan investasi berdasarkan metode IRR menggunakan asumsi sebagai berikut:

- a. Suatu investasi dikatakan layak, jika nilai IRR yang dihasilkan lebih besar dari tingkat bunga yang diterapkan.
- b. Suatu investasi dikatakan tidak layak, jika nilai IRR yang dihasilkan lebih kecil dari tingkat bunga yang diterapkan.

d. Net Present Value (NPV)

Kelayakan investasi dengan metode Net Present Value (NPV) dinilai dari keuntungan bersih yang diperoleh di akhir pengerjaan suatu proyek atau investasi. Keuntungan bersih tersebut dihitung dari selisih nilai sekarang investasi dengan aliran kas bersih yang diharapkan dari proyek atau investasi di masa yang akan datang atau pada periode tertentu. Penilaian kelayakan investasi dengan pendekatan NPV ini merupakan metode kuantitatif yang mampu menunjukkan layak tidaknya suatu proyek atau investasi. Perhitungan NPV dirumuskan sebagai berikut:

$$NPV = \sum PV_t - A_0$$

$$NPV = (PV_1 + PV_2 + \dots) - A_0$$

$$PV = NCF \times \text{Discount factor}$$

$$\text{Discount factor} = 1/(1+r)^t$$

Keterangan:

NPV = Net Present Value

PV = Present Value

NCF = aliran kas

A₀ = investasi yang dikeluarkan pada awal tahun

r = biaya modal

t = periode waktu investasi/proyek

Pengambilan keputusan investasi dalam metode ini menggunakan asumsi sebagai berikut:

- 1) Jika $NPV_0 > NPV_1$, maka investasi atau proyek dinilai tidak layak karena berisiko mengalami kerugian.
- 2) Jika $NPV_0 < NPV_1$, maka investasi atau proyek dinilai layak karena berpotensi menghasilkan keuntungan.
- 3) Jika $NPV_0 = NPV_1$, maka investasi atau proyek dinilai tidak layak karena tidak menghasilkan keuntungan.

e. NPB (Net Present Benefit atau Nilai Bersih Sekarang)

Nilai bersih suatu proyek merupakan seluruh nilai dari manfaat proyek dikurangkan dengan biaya proyek pada tahun yang bersangkutan dan didiskontokan dengan tingkat diskonto yang berlaku. Rumus perhitungannya adalah :

$$NPB = M - B$$

$$\text{atau NBS} = \sum_{n=1}^n \frac{M_n - B_n}{(1+i)^n}$$

Keterangan :

NPB = nilai bersih, yaitu manfaat dikurangi dengan biaya pada tahun ke n

i = tingkat bunga

$n = 1, \dots, 50$: umur proyek

M = manfaat

B = biaya

2.11. Kerangka Pemikiran

Pemerintah Kota Kupang sebagai entitas pemerintah daerah, melalui Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Kupang melakukan investasi. Investasi ini dilakukan dalam rangka penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis seperti bunga, deviden, royalty, manfaat social/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Salah satu bentuk pelayanan adalah pelayanan jasa pengangkutan sampah.

Berkaitan dengan penggunaan aset untuk memperoleh manfaat social dalam rangka pelayanan kepada masyarakat maka Pemerintah Daerah Kota Kupang perlu mengadakan aset yang ditunjukkan dalam Belanja Modal berupa pengadaan Truk Pengangkut Sampah. Pengadaan ini diperlukan suatu analisis agar aset (truk pengangkut sampah) yang diadakan benar bermanfaat bagi kebutuhan pengangkutan sampah di Kota Kupang.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dibuat kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 2.1 Skema Kerangka Pemikiran

