FAKTOR DETERMINAN ATAS HUTANG PEMERINTAH DENGAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA SEBAGAI VARIABEL ANTARA

Tri Retno Hariyati

Politeknik Negeri Ambon
Jl. Ir. M. Putuhena, Ambon, Maluku 97234
Email: triretnohariyati79@gmail.com

Abstract: The Determinant Factors of Government Debt with Revenue and Expenditure Budget as Mediating Variabel. *This study aims to examine the determinant factors of government debt, through revenue and expenditure budget. Path analysis is used to answer the research question. The research conducted in 27 regions in East Java Province. The result indicates that the effect of audit opinion and population rate on debt is not significant. There is significant partial effectsof audit opinion, budget surplus/deficitand population rate on revenue and expenditure budget. Simultaneously, the effect of audit opinion, budget surplus/deficit, and population rate on debt through revenue and expenditure budget is also significantly proven.*

Abstrak: Faktor Determinanatas Hutang Pemerintah dengan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Sebagai Variabel Antara. Penelitian ini bertujuan untuk menguji faktor-faktor yang berpengaruh terhadap hutang pemerintah dengan anggaran pendapatan dan belanja sebagai variabel antara. Alat analisis menggunakan analisis jalur (*path analysis*). Penelitian dilakukan pada 27 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Jawa Timur. Hasil penelitian menunjukkan pengaruh yang tidak signifikan antara opini audit, jumlah penduduk terhadap hutang. Secara parsial, opini audit, surplus/defisit and jumlah penduduk berpengaruh terhadap anggaran pendapatan/belanja secara signifikan. Secara simultan, pengaruh ketiga faktor di atas terhadap hutang melalui anggaran pendapatan/belanja juga menunjukkan hasil yang signifikan.

Kata kunci: opini audit, surplus/defisit,jumlah penduduk, anggaran pendapatan dan belanja, hutang pemerintah

Seperangkat aturan tentang pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah telah dikeluarkan. Beberapa diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Salah satu bagian penting yang menjadi bahasan adalah tentang hutang atau pinjaman daerah. Beberapa aturan di atas bersama dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2005 merupakan pedoman untuk menyusun anggaran agar tidak terjebak masalah yang akhirnya berdampak pada hutang atau pinjaman daerah.

Namun dalam kenyataannya masih banyak daerah yang masih terjebak masalah kebangkrutan anggaran. Harian "Kompas" edisi 24 Maret 2011 menyebutkan bahwa anggaran daerah bermasalah disebabkan oleh kesalahan manajemen anggaran di SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) dan Pemerintah Daerah secara keseluruhan. Pemerintah Daerah gagal membuat program yang sesuai dengan kebutuhan dan ketersediaan anggaran serta kurang memperhatikan kesesuaian an-

Jurnal Akuntansi Multiparadigma
JAMAL
Volume 3
Nomor 3
Halaman 334-501
Malang, Desember 2012
ISSN 2086-7603

tara belanja dan pendapatan asli daerah. Penyimpangan dalam penggunaan anggaran akan menimbulkan hutang atau pinjaman daerah. Kebangkrutan anggaran tersebut dikarenakan tidak memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam penyusunan anggaran. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian Girouxdan Shields (1993) bahwa dalam menyusun anggaran belanja harus memperhatikan faktor-faktor dalam penyusunan anggaran antara lain: opini audit, rasio surplus/defisit anggaran, kombinasi manajer kota dan *Certificate of Achievement*, kompetisi politik dan hutang jangka panjang.

Berdasarkan neraca pemerintah propinsi Jawa Timur untuk tahun anggaran 2004 dan tahun pemeriksaan BPK-RI tahun2005, terdapat jumlah hutang anggaran jangka pendek sebesar Rp 262.749.070.263,19. lokasi dana yang paling besar adalah hutang yang timbul karena bagi hasil pajak daerah yang belum dibayarkan kepada kabupaten/kota. Hal ini diperkirakan karena tunggakan pajak masyarakat atau penggunaan pajak untuk biaya non operasional pemerintah propinsi Jawa Timur. Alokasi hutang yang dianggap signifikan yang kedua adalah hutang belanja, yaitu hutang diluar anggaran belanja non operasional. Hutang belanja tersebut merupakan pembiayaan pemerintah pada periode tersebut atau defisit anggaran. Bahkan berdasarkan temuan audit BPK-RI, anggaran untuk belanja modal digunakan untuk bantuan keuangan dan investasi. Hal ini berpengaruh terhadap realisasi belanja daerah.

Kondisi anggaran pemerintah Jawa Timur setiap tahunnya mengalami defisit mulai tahun 2002 sampai dengan tahun 2011. Adapun data statistiknya bisa dilihat dalam tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1 menunjukkan bahwa anggaran pendapatan pemerintah mengalami kenaikan setiap tahunnya mulai dari tahun 2002 sebesar Rp305.151milyar sampai dengan tahun 2011 sebesar Rp 1.104.902 milyar. Di sisi lain anggaran belanja pemerintah juga mengalami kenaikan mulai tahun 2002 sebesar Rp 345.605 milyar sampai dengan tahun 2011 sebesar Rp1.229.558 milyar.

Kenaikan anggaran pendapatan tidak seimbang dengan kenaikan anggaran belanja. Artinya anggaran belanja pemerintah memiliki proporsi kenaikannya lebih besar dibandingkan dengan kenaikan anggaran pendapatan. Selisih antara proporsi anggaran pendapatan dan anggaran belanja pemerintah mengakibatkan terjadinya defisit anggaran yang dibuat dalam bentuk anggaran pembiayaan pemerintah (tabel 1). Pemerintah Jawa Timur mengatasi defisit anggaran ini dengan melakukan pinjaman. Menurut Davey (1988:154) tujuan pemerintah melakukan pinjaman adalah (1) untuk menutup kebutuhan dana jangka pendek, (2) untuk membiayai kekurangan dana anggaran tahunan berupa biaya rutin dan beban hutang, (3) untuk membeli pabrik dan peralatan dengan unsur jangka menengah, (4)untuk membiayai investasi yang diharapkan dapat menghasilkan penerimaan daerah,serta (5) untuk membiayai pembangunan jangka panjang.

Oates (1972) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah harus mengikuti dua aturan ketika membiayai pengeluaran-pengeluarannya, untuk pengeluaran operasional/rutin harus dibiayai dengan pajak, dan hutang jangka panjang harus membiayai pengeluaran modal. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 169-171, salah satu sumber pendapatan daerah

Tabel 1.
AnggaranPendapatan Dan Belanja Pemerintah Jawa Timur (Milyar Rp)

Tahun	Anggaran Pendapatan	Anggaran Belanja	Anggaran Pembiayaan
2002	305,151	345,605	40,454
2003	342,812	377,248	34,436
2004	403,769	430,041	26,272
2005	540,126	585,070	24,944
2006	659,115	699,099	39,984
2007	694,088	752,370	58,285
2008	894,991	989,494	94,503
2009	870,999	1,000,844	129,845
2010	992,399	1,126,146	139,516
2011	1,104,902	1,229,558	124,656

Sumber: Departemen Keuangan

yang dapat dipakai oleh Pemerintah Daerah adalah dengan melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri dan/atau dari luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan dengan persetujuan DPR.

Selain kondisi alokasi anggaran yang selalu defisit, pemerintah propinsi Jawa Timur memiliki 229 pulau dengan luas wilayah daratan sebesar 47.130,15 km^2 dan jumlah penduduk pada tahun 2007 sebanyak 36.895.571 jiwa dengan kepadatan 798/ km^2. Dari jumlah tersebut yang tinggal diperkotaan sebesar 40,65% sedang penduduk pedesaan 59,35%. Jumlah penduduk yang besar tersebut merupakan sumber daya manusia yang dapat menjadi subyek sekaligus obyek pembangunan. Dengan demikian populasi jumlah penduduk dan luas wilayah merupakan salah satu penentu penyusunan anggaran belanja, dan secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi hutang/pinjaman pemerintah, khususnya pemerintah Jawa Timur. Menurut penelitian Groves, Godsey dan Shulman (1981), Belaguer (2001), Farnham (1985), Kiewiet dan Szalaky (1996), Pogno (1970) dan Hempel (1973), menemukan bahwa jumlah penduduk merupakan penjelas dari hutang pemerintah kota. Hal ini didukung oleh penelitian Mulyono (2007) yaitu bahwa pinjaman daerah dipengaruhi oleh pendapatan perkapita, jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi dan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Disisi lain penelitian Benito dan Bastida (2004) di Spanyol menghasilkan temuan bahwa jumlah penduduk tidak mempengaruhi hutang pemerintah kota. Indikatornya ditunjukkan dengan jumlah penduduk akhir tahun sampel. Besarnya jumlah penduduk menyebabkan dalam kebutuhan terhadap pelayanan bagi warga kota dan stok modal mengakibatkan beban hutang yang lebih tinggi sebagai dampak dalam peningkatan layanan tersebut.

Penelitian ini mengembangkan dan menggabungkan penelitian sebelumnya, adapun yang membedakan penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya. Penelitian yang dilakukan oleh Giroux dan Shields (1993) membuktikan bahwa kontrol akuntansi dan strategi birokrasi di pemerintahan kota, diantarnya ada lima variabel kontrol yang mempengaruhi penyusunan anggaran dan pengeluaran pemerintah. Adapun variabel tersebut antara lain opini, surplus/devisit,sertifikatmanajer kota, tingkat persaingan politik, hutang jangka panjang. Penelitian ini hanya menguji dua variabel yaitu opini audit terhadap hutang dan surplus/defisit terhadap hutang, karena penelitian ini jarang diteliti oleh peneliti sebelumnya dan jika pernah dilakukan maka obyek penelitian di luar negeri.

Perbedaan lainnya, penelitian ini akan meneliti tentang pengaruh opini, surplus/ defisit, jumlah penduduk terhadap hutang dengan variabel antara anggaran belanja dan anggaran pendapatan. Dalam penelitian ini ditambahkan variabel jumlah penduduk terhadap hutang, dimana jumlah penduduk diperkirakan berpengaruh signifikan terhadap hutang atau pinjaman daerah.

Penelitian ini memiliki kontribusi teoritis dalam hal memberikan tambahan bukti empiris dan tambahan pengembangan ilmu pengetahuan tentang akuntansi khususnyateori pendanaan. Secara praktis, penelitian ini, diharapkan dapat bermanfaat pada pemerintahprovinsi Jawa Timur sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun anggaran dan kebijakan dalam penentuan hutang. Manfaat pada sisi kebijakan juga ada, yaitu sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan penyusunan anggaran yang berakibat defisit sehingga tidak akan menimbulkan hutang. Kesalahan dalam mengambil kebijakan satu kali/satu periode akan berdampak besar terhadap kelangsungan hidup generasi yang akan datang.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan positif-kuantitatif. Menurut Muhadjir (2000:12) pendekatan positifis-kuantitatif bertujuan menggeneralisasi konstruksi dari rerata keragaman individual atau rerata frekuensi dengan memantau kesalahan-kesalahan yang mungkin.

Populasi dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur. Sampel yang digunakan ada 29 kabupaten dan 9 kota. Teknik pengambilan sampel menggunakan *Purposive Sampling Method.* Menurut Suprianto (2009:126) *Purposive Sampling Method* yaitu merupakan teknik penarikan sampel yang diambil atas dasar maksud dan tujuan tertentu. Maksud dan tujuan dari metode ini yaitu dengan memilih sampel berdasarkan kriteria antara lain: a) anggaran pendapatan, anggaran belanja, anggaran pembiayaansurplus/defisit anggaran, masing-masing diambil sampel selama 4 tahun dari tahun 2006 sampai dengan 2009

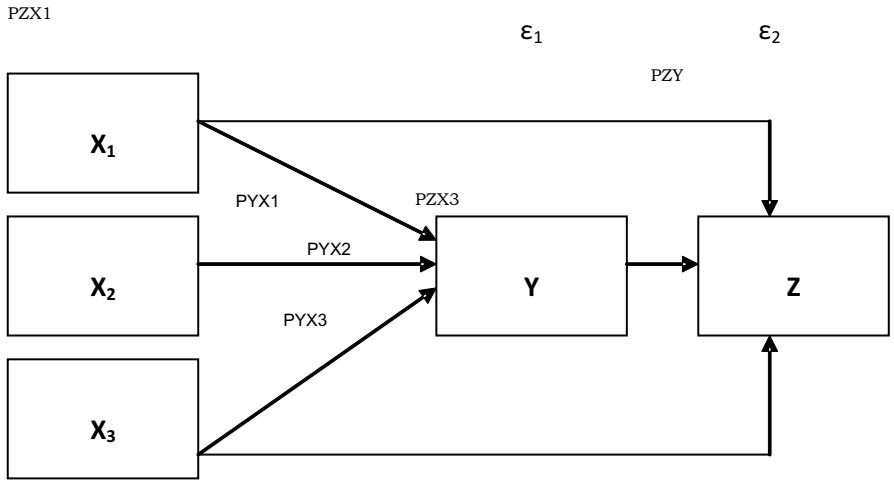
(tabel 1); b) Jumlah penduduk dari 38 daerah di provinsi Jawa Timur dari tahun 2006 sampai tahun 2009 yang telah ditetapkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS); c) Opini audit yang dipakai dalam sampel adalah opini yang disampaikan oleh audit pemerintah (BPK) dari seluruh daerah di propinsi Jawa Timur mulai tahun anggaran 2006 sampai tahun 2009.

Dalam pengumpulan data, peneliti mengelompokkan jenis dan teknik pengumpulan data. Jenis data yang dipilih adalah data sekunder dan teknik pengumpulan datamenggunakan teknik dokumentasi. Data dokumentasi yang dibutuhkan oleh peneliti, merupakan data internal yaitu data yang menggambarkan kondisi organisasi yang diteliti yaitu Pemerintahan Daerah Propinsi Jawa Timur. Jika dilihat dari waktu pengumpulannya termasuk data *time series* yaitu data yang dikumpulkan dari beberapa tahapan waktu (kronologis) yaitu dari tahun 2004 sampai dengan 2009. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis jalur atau *Path Analysis*. Analisis jalur dapat mengukur hubungan langsung antar variabel model maupun hubungan tidak langsung antar variabel dalam model (Ghozali 2008 :93).

Persamaan struktural atau juga disebut model struktural yaitu apabila setiap variabel terikat/*endogen* (Y) secara unik keadaannya ditentukan oleh seperangkat variabel bebas/*eksogen* (X). Selanjutnya gambar yang meragakan struktur hubungan kausal antar variabel disebut diagram jalur (*path diagram).* Jadi, persamaan ini Y = F (X_1 ; X_2; dan X_3) dan Z = F (X_1 ; X_2 ; X_3 ; Y) merupakan persamaan struktural karena setiap persamaan menjelaskan hubungan kausal yaitu variabel *eksogen* X_1 ; X_2 dan X_3 terhadap variabel *endogen* Y dan Z. Diagram jalur untuk model struktur adalah sebagai berikut:

Pengujian dugaan dapat menggunakan uji F dan uji t. Uji F digunakan untuk menguji pengaruh variabel-variabel independen terhadap variabel dependen secara simultan. Gujarati (1999) menyatakan bahwa uji t digunakan untuk menentukan apakah variabel-variabel independen mempunyai pengaruh secara parsial terhadap variabel dependen.

Untuk menentukan seberapa besar proporsi variasi nilai variabel independen X menjelaskan variasi nilai variabel Y dapat diketahui melalui Koefisien Determinasi (R^2). Hal ini, sebagaimana dikemukakan Gujarati (1999), bahwa R^2 dapat digunakan untuk



Gambar 1.
Diagram Jalur Hubungan Kausal X1, X2, X3 dan Y ke Z

Keterangan :
X_1 : Opini
X_2 : Surplus/Defisit
X_3 : Jumlah penduduk
Y : Anggaran (pendapatan/belanja)
Z : Hutang

mengetahui proporsi sumbangan dari variabel independen terhadap variabel dependen. Koefisien Determinasi dimaksudkan untuk mengukur pengaruh simultan variabel X terhadap variabel Y. Koefisien determinasi ini berkisar antara 0 hingga 1. Apabila R^2 semakin mendekati 1, berarti variabel independen X semakin berpengaruh kuat dalam menjelaskan variabel dependen Y. Sebaliknya, bila R^2 semakin mendekati 0, berarti variabel independen X semakin lemah pengaruhnya terhadap variabel dependen Y.

Dalam penelitian terdapat enam konsep variabel yang akan diteliti yaitu opini, surpus/defisit, jumlah penduduk, anggaran dan hutang. Opini audit adalah pendapat audit atau pernyataan audit untuk melaporkan hasil pemeriksaan audit. Ada empat opini audit menurut Rahayu dan Suhayati (2010:73-74), yaitu: pendapat wajar tanpa pengecualian, pendapat wajar dengan pengecualian, tidak memberikan pendapat, pendapat tidak wajar.

Surplus/defisit adalah selisih anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Adisasmita (2011:71)menyatakan bahwa sistem anggaran defisit digunakan apabila terjadi adanya *gap* antara *Fiscal Capacity* dan *Fiscal Need* atau adanya *gap* antara penerimaan dan pengeluaran. Jumlah penduduk adalah banyaknya orang yang tinggal dan menetap di suatu daerah (Adisasmita 2011).

Anggaran yaitu anggaran pendapatan dan belanja daerah atau juga dikenal dengan anggaran daerah adalah suatu bentuk kongkrit rencana kerja keuangan daerah yang komprehensif yang mengkaitkan penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Daerah yang dinyatakan dalam bentuk uang (Adisasmita 2011). Sedangkan hutang danpinjaman daerahmenurut Adisasmita (2011:119) adalah hak penerimaan dan kewajiban pengembalian atas sejumlah uang dalam jangka waktu tertentu, baik yang bersumber dari dalam maupun dari luar negeri untuk kepentingan dan atas beban Pemerintah Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Kelangsungan hidup usaha selalu dihubungkan dengan kemampuan manajemen dalam mengelola perusahaan/pemerintah. Setiap investor pasti mengharapkan keuntungan ketika ingin menanamkan modalnya pada suatu perusahaan/pemerintah. Salah satu pertimbangan investor ketika ingin menginvestasikan modalnya pada suatu perusahaan/pemerintah adalah melalui opini auditor atas laporan keuangan perusahaan/pemerintah tersebut. Oleh karena itu auditor mempunyai peranan yang penting sebagai perantara akan kepentingan investor maupun kepentingan perusahaan/pemerintah sebagai penyedia laporan keuangan.

Peran auditor diperlukan untuk mencegah diterbitkannya laporan keuangan yang menyesatkan, sehingga dengan menggunakan laporan keuangan yang telah diaudit para pemakai laporan keuangan dapat mengambil keputusan dengan benar. Auditor juga bertanggungjawab untuk menilai apakah ada kesangsian terhadap perusahaan/pemerintah dalam mempertahankan kelangsungan hidupnya dalam periode waktu tidak lebih dari satu tahun sejak tanggal laporan audit.

Konsistensi dalam penyajian laporan keuangan perusahaan publik adalah sangat penting, karena laporan keuangan tahunan perusahaan publik merupakan informasi keuangan yang dipublikasikan kepada masyarakat (investor, calon investor, kreditor dan pemakai lainnya dan akan dianalisis untuk mendukung keputusan investasi, kredit atau lainnya (FASB 1984). Agar dapat dianalisis dengan menggunakan teknik yang ada, laporan keuangan harus memiliki konsistensi dalam penyajian dan disajikan dalam format yang mudah dimengerti (Maines 2000). Ketidakkonsistenan penyajian akan menyulitkan auditor. Dari berbagai uraian diatas dapat disimpulkan bahwa opini berpengaruh terhadap hutang. Semakin baik opini audit (wajar), maka investor semakin yakin dan berselera menanamkan sahamnya ke perusahaan/pemerintah. Artinya pemerintah semakin mudah untuk mendapatkan hutang dalam rangka pemenuhan kebutuhan dana dalam menjalankan kelangsungan usahanya. Dan sebaliknya, jika opini auditor yang tidak wajar maka investor tidak akan menanamkan sahammya ke perusahaan/pemerintah. Berdasarkan uraian di atas peneliti menduga bahwa terdapat hubungan antara opini audit terhadap hutang.

Menurut penelitian Giroux dan Flory (1980) menemukan bahwa opini audit akan menghasilkan laporan tahunan surplus maupun defisit yang sesuai dengan GAAP (*General Accepted Accounting Principle*). Penelitian Giroux dan Shields (1993) menemukan bahwa audit wajar tanpa pengecualian diterima, bersamaan tingkat pengeluaran yang lebih rendah. Jika birokrat membatasi efektifitas audit, maka opini audit

independen yang diharapkan, akan berpengaruh pada pengeluaran yang lebih tinggi. Jika opini audit independen tidak mengukur efektifitas pengendalian, maka opini harus signifikan. Maka dapat disimpulkan bahwa opini audit berpengaruh pada laporan tahunan dan tingkat pengeluaran. Berdasarkan uraian di atas peneliti memperkirakan ada hubungan antara opini audit terhadap hutang dengan variabel antara anggaran anggaran dan pendapatan.

Surplus/defisit anggaran merupakan selisih antara anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Dalam pelaksanan anggaran perlu dilakukan kontrol. Adapun kontrol anggaran yang efektif akan membawa hubungan negatif antara pengeluaran dan anggaran surplus/defisit (yaitu, surplus anggaran harus menemani belanja yang lebih rendah dari yang diperkirakan oleh model GM (Gonzalez dan Mehay 1985:90-93). Sebenarnya surplus/defisit digunakan untuk menguji pengendalian anggaran untuk pengeluaran arus total. Di sini, pengendalian anggaran yang efektif diharapkan dapat membawa hubungan negatif antara pengeluaran.

Menurut penelitian Brusca dan Condor (2001) dan Benito dan Bastida (2004) indikator yang digunakan untuk mengontrol pelaksanaan anggaran adalah selisih lebih dari realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran dengan mengeluarkan instrument pembiayaan /keuangan. Semakin tinggi defisit anggaran yang dimiliki Pemerintah Daerah maka akan semakin tinggi Pemerintah Daerah dalam mengkonsumsi hutang. Berdasarkan uraian di atas, peneliti membangun terdapat dugaan hubungan antara surplus atau defisit terhadap hutang dengan variabel antara anggaran anggaran dan pendapatan.

Terdapat berbagai hasil penelitian tentang pengaruh jumlah penduduk terhadap hutang pemerintah. Menurut Atmaja (2001) pertumbuhan penduduk bisa mempengaruhi *anggaran*/anggaran. Hal ini didukung oleh penelitian Groves, Godsey dan Shulman (1981), Belaguer (2001), Farnham (1985), Kiewiet dan Szalaky (1996), Pogno (1970), Hempel (1973), Rivers dan Yates (1997) dan yang seluruhnya menegaskan bahwa jumlah penduduk merupakan salah satu penjelas dari kota. Temuan yang lain mengatakan bahwa jumlah penduduk yang besar merupakan sumber daya manusia yang dapat menjadi subyek sekaligus obyek pembangunan. Hal ini dipertegas oleh penelitian Mulyono (2007) mengemukakan bahwa pinjaman daerah dipengaruhi oleh pendapatan perkapita, jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Namun hal ini bertolak belakang dengan temuan Benito dan Bastida (2004) yang lain dilakukan di Spanyol yang mengemukakan bahwa jumlah penduduk tidak mempengaruhi hutang Pemerintah Daerah, dengan indikatornya ditunjukkan dengan jumlah penduduk akhir tahun sampel. Besarnya jumlah penduduk menyebabkan kebutuhan terhadap pelayanan bagi warga dan stok modal mengakibatkan beban hutang yang lebih tinggi sehingga berdampak pada peningkatan layanan masyarakat. Berdasarkan uraian di atas peneliti membangun dugaan hubungan antara jumlah penduduk terhadap hutang-hutang dengan variabel antara *anggaran* belanja dan pendapatan dan hubungan antara jumlah penduduk terhadap hutang.

Pada tahun 1998, anggaran bersifat anggaran berimbang namun sekarang anggaran diubah menjadi anggaran defisit. Pada dasarnya sama dilihat dari sisi teknis penerimaan dan belanja negara, hal yang membedakan adalah sistem anggaran defisit adanya pengakuan eksplisit bahwa anggaran negara tidak mampu dibiayai oleh keuangan sendiri akan ditutup lewat hutang atau sumber lain (Harun 2009:153). Bukti empiris yang ditemukan oleh Belaguer (2001) dan Benito dan Francisco (2004) menjelaskan bahwa pengeluaran modal/belanja modal mempengaruhi pinjaman daerah. Indikator belanja modal yang digunakan adalah besaran belanja modal yang direalisasikan oleh sampel. Kondisi ini menjelaskan semakin tinggi belanja modal yang dilakukan oleh daerah maka akan semakin tinggi pengeluaran sehingga akan menjadi defisit anggaran dengan demikian untuk menutup defisit anggaran melakukan pinjaman/hutang. Berdasarkan uraian di atas peneliti menduga terdapat hubungan anggaran anggaran dan pendapatan terhadap hutang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Statistik deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran tentang karakterisik data penelitian. Statistik deskriptif untuk variabel yang diteliti sebagai berikut:

Tabel 2 menjelaskan bahwa variabel surplus/defisit memiliki nilai defisit terbesar

Rp 267.546,22 (dalam juta) dan nilai defisit terkecil Rp32.042,51 (dalam juta) sedangkan nilai rata-rata secara keseluruhan sebesar Rp123.588,77 (dalam juta) dengan standar deviasi sebesar Rp 51.421,87 (dalam juta). Rentang ini memberikan gambaran bahwa hampir semua kabupaten/kota di Jawa Timur mengalami defisit.

Variabel jumlah penduduk, kota yang memiliki jumlah penduduk terkecil yaitu sebesar 113.075 jiwa pada tahun 2007 dan penduduk terbesar sebesar 2.425.311 jiwa pada tahun 2009, sedangkan nilai rata-rata secara keseluruhan sebesar 993.883 jiwa dengan standar deviasi sebesar 592.763. Jumlah penduduk yang kecil (dibawah 500 ribu jiwa) pada umumnya wilayah pemerintahannya bersifat kota sedangkan pada wilayah pemerintahan kabupaten mempunyai jumlah penduduk yang jauh lebih banyak.

Variabel jumlah anggaran belanja kabupaten yang memiliki anggaran belanja terkecil yaitu sebesar Rp59.725,51 (dalam juta) dan nilai terbesar anggaran belanja Rp 383.706,22 (dalam juta) sedangkan nilai rata-rata secara keseluruhan sebesar Rp 179.817,38 (dalam juta) dengan standar deviasi sebesar Rp 70.396,18 (dalam juta). Daerah dengan jumlah anggaran belanja yang rendah dijumpai pada Kota Blitar, Kota Madiun dan Kota Mojokerto, sedangkan nilai anggaran belanja yang besar terdapat di Kabupaten Malang, Sidoarjo dan Jember.

Variabel hutang kabupaten yang memiliki hutang terkecil sebesar Rp454,00 (dalam juta) dan hutang terbesar Rp30.342,00 (dalam juta) sedangkan nilai rata-rata secara keseluruhan sebesar Rp8.555,51 (dalam juta) dengan deviasi standar sebesar Rp 6.907,64 (dalam juta). Gambaran ini dapat diinterpretasikan bahwa pada hampir seluruh wilayah di sepanjang periode sangat potensial untuk mengajukan hutang.

Pembuktian bahwa nilai residual (*error*) menyebar normal merupakan salah satu indikasi persamaan regresi yang diperoleh adalah baik. Artinya dengan pembuktian ini dapat disimpulkan bahwa peluang mendapatkan nilai residual sekitar nol adalah lebih besar daripada nilai peluang yang jauh dari angka nol. Pembuktian kenormalan nilai residual dilakukan dengan menggunakan uji *Kolmogorov-Smirnov*, yaitu dengan memperhatikan hasil nilai signifikansi (sig.Z) yang ada apakah lebih besar dari nilai α = 0,05. Hasil pengujian menunjukkan bahwa nilai signifikansi (sig.Z) pada persamaan pertama adalah 0,799 dan 0,902 pada persamaan kedua, kedua nilai ini lebih besar dari nilai α = 0,05 yang berarti asumsi normalitas terpenuhi.

Pemeriksaan hasil uji linieritas dilakukan dengan melakukan tes terhadap kurva hubungan dalam setiap jalur. Pada software SPSS pengujian dilakukan dengan menggunakan menu *regression* dilanjutkan sub menu *curve estimation* dan mengaktifkan pilihan model linier. Bila uji F menghasilkan uji yang signifikan (*p-value*< 0,05) berarti asumsi linieritas terpenuhi. Hasil uji linieritas dari seluruh jalur memiliki nilai *p-value* yang lebih kecil dari 0,05. Sehingga dapat disimpulkan bahwa asumsi linieritas memenuhi syarat.

Korelasi antar residual dari kedua persamaan regresi yang dilakukan untuk mengestimasi seluruh koefisien jalur diharapkan tidak signifikan. Hasil analisis diperoleh koefisien korelasi sebesar 0,000 dengan *p-value* = 1,000, sehingga dapat diputuskan bahwa terdapat korelasi yang tidak signifikan antara residual pertama dan kedua. Sehingga asumsi bahwa di dalam analisis jalur tidak mengandung korelasi antara kedua residual adalah terpenuhi.

Pendugaan terhadap seluruh koefisien

Tabel 2.
Statistik Deskriptif Variabel

Variabel	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Surplus/Defisit	81	-267.546,22	-32.042,51	-123.588,77	51.421,87
Jumlah Penduduk	81	113.075,00	2.425.311,00	993.883,00	592.763,00
Anggaran Belanja	81	59.725,51	383.706,22	179.817,38	70.396,18
Hutang	81	454,00	30.342,00	8.555,51	6.907,64

Sumber: Data sekunder diolah

Tabel 3.
Ringkasan Koefisien Jalur

Variabel Independen	Variabel Dependen	Koefisien Beta	*p-value*
Opini Audit	Anggaran Belanja	0,193	0.000
Surplus / Defisit	Anggaran Belanja	-0,246	0.000
Jumlah Penduduk	Anggaran Belanja	0,745	0.000
Opini Audit	Hutang	-0.064ts	0.559
Belanja	Hutang	0.338	0.003
Jumlah Penduduk[a]	Hutang[a]	-0.030ts	0,991

Sumber: Data sekunder diolah
Keterangan: a = Hasil estimasi sebelum evaluasi ; ts = tidak signifikan (*p-value*> 0,05) ; * = signifikan (*p-value*<= 0,05)

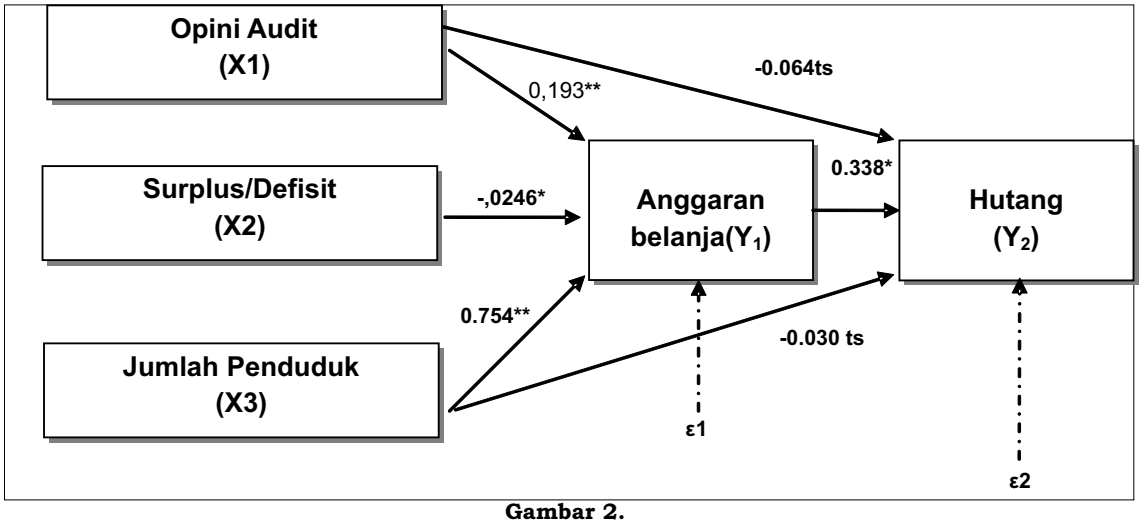
jalur yang dimodelkan pada penelitian ini dapat diringkas pada tabel 5 berikut ini:

Tabel 2 menjelaskan bahwa dari keenam jalur pada model hipotesis tidak seluruhnya signifikan. Untuk opini audit terhadap hutang dan jumlah penduduk terhadap anggaran belanja, kedua-duanya tidak berpengaruh. Bisa diasumsikan bahwa ternyata opini audit tidak bisa menentukan hutang pemerintah, atau hanya merupakan legalitas saja bahwa Pemerintah Daerah tersebut telah diaudit. Sedangkan untuk jumlah penduduk tidak merupakan penentu hutang, karena kenaikan jumlah penduduk tidak serta merta hutang akan bertambah. Berikut gambar analisis jalur hasil penelitian:

Ketepatan model dugaan yang dibangun peneliti dari data penelitian diukur dari hubungan dua koefisien determinasi (R^2) di kedua persamaan. Pada persamaan pertama diperoleh nilai R^2_1 sebesar 0,887 dan R^2_2 sebesar 0,246 pada persamaan kedua. Hasil perhitungan ketepatan model sebesar 90,2% menerangkan bahwa kontribusi model untuk menjelaskan hubungan struktural dari kelima variabel yang diteliti adalah sebesar 90,2% dan sisanya dijelaskan oleh variabel lain yang tidak terlibat dalam model.

Gambar analisis jalur di atas juga menerangkan besar koefisien jalur pada setiap hubungan dua variabel. Pengaruh langsung terhadap anggaran belanja berasal dari opini audit, surplus/defisit dan jumlah penduduk. Kemudian terdapat juga pengaruh langsung dari audit, jumlah penduduk dan anggaran belanja ke hutang. Sehingga terdapat pengaruh tidak langsung dari variabel audit, surplus/defisit dan jumlah penduduk terhadap hutang melalui anggaran belanja.

Tabel di atas menerangkan bahwa pengaruh langsung yang paling kuat bersumber dari jumlah penduduk terhadap anggaran belanja dengan koefisien 0,704. Hasil analisis ini menerangkan jumlah penduduk yang tinggi akan meningkatkan anggaran belanja. Sedangkan besar hutang sangat tergantung pada anggaran belanja. Sehingga jumlah



Gambar 2.
Hasil Analisis Jalur

Sumber : Data sekunder diolah
Keterangan : * = Signifikan pada α = 0,05
ts = Tidak signifikan pada α = 0,05

Tabel 4.
Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung

Variabel Independen	Variabel Dependen	Pengaruh Langsung	Pengaruh Tidak Langsung	Pengaruh total
Opini Audit	Anggaran Belanja	0,193	-	0,193
Surplus / Defisit	Anggaran Belanja	-0,246	-	-0,246
Jumlah Penduduk	Anggaran Belanja	0,745	-	0,745
Opini Audit	Hutang	-0.064ts	0.193x0.338=0.065	0,129
Anggaran Belanja	Hutang	0.338	-	0.338
Jumlah Penduduk[a]	Hutang[a]	-0.030ts	0.745 x0.338=0.252	0,282

Sumber: Data sekunder diolah

penduduk memiliki pengaruh tidak langsung terhadap besar hutang melalui anggaran belanja, artinya dalam jangka panjang pertumbuhan penduduk yang tinggi bisa meningkatkan anggaran belanja sehingga juga akan meningkatkan besar hutang.

Opini audit berpengaruh terhadap hutang merupakan dugaan yang pertama, dimana setelah dilakukan uji statistik maka dugaan ini ditolak. Hal ini tidak sesuai dengan pernyataan yang ada di FASB yaitu "semakin baik opini (laporan keuangan yang telah diaudit) akan mempengaruhi keputusan investor, kredit (pinjaman) atau lainnya". Dengan demikian semakin baik opini audit (wajar tanpa pengecualian) maka akan semakin baik opini di masyarakat sehingga akan meningkatkan tingkat kepercayaan di masyarakat, pemerintah, kreditur yang nantinya akan mempengaruhi keputusan pinjaman daerah (hutang) yang akan diberikan kepada Pemerintah Daerah (Jawa Timur).

Mengapa demikian? Karena laporan auditor (opini auditor) dianggap sebagai alat komunikasi formal untuk mengkomunikasikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan tentang apa yang dilakukan auditor (Rahayu dan Suhayati 2010:73) dan opini auditor memberikan kredibilitas laporan keuangan dan kinerja publik.

Namun kenyataanya setelah dilakukan uji statistik, data yang diperoleh tidak mendukung untuk hipotesis ini. Karena opini audit bukan sebagai penentu kebijakan melakukan hutang, namun opini hanya merupakan pernyataan audit untuk menyatakan kredibilitas laporan keuangan dan kinerja Pemerintah Daerah, selain itu opini audit yang dikeluarkan baik itu wajar atau selain wajar tidak mempengaruhi pemerintahan. Biarpun kondisi pemerintahan pada posisi selain wajar maka pemerintahan tetap berjalan .

Pengaruh opini audit terhadap anggaran belanja, pada penelitian ini menunjukkan ada hubungan yang positif. Hal ini sesuai dengan penelitian Giraux dan Shield (1993). Opini audityang disampaikan oleh auditor merupakan kontrol untuk penentuan anggaran belanja, sehingga jika opini itu dinyatakan selain wajar (tidak wajar atau *Disclaimer)* maka Pemerintah Daerah akan mengoreksi lagi penyusunan anggaran. Anggaran belanja mana yang perlu dikurangi dan pos-pos mana yang terpenting untuk didahulukan, sesuai kebutuhan masyarakat yang paling mendesak untuk dipenuhi.

Surplus/defisit terhadap anggaran belanja berpengaruh negatif. Hal ini berbeda dengan peneliti sebelumnya Giroux dan Shield (1993) yang mengatakan bahwa surplus/defisit berpengaruh positif terhadap anggaran belanja. Selain itu, hasil penelitian ini bertentangan dengan teori model GM (Gonzales dan Mehay 1985) menyatakan surplus/defisit anggaran berbanding lurus dengan anggaran belanja sehingga anggaran belanja perlu dikontrol agar tidak menimbulkan hutang. Perbedaan hasil penelitian ini dengan teori dan penelitian sebelumnya, karena dalam penyusunan anggaran Pemerintah Daerah tidak melihat besarnya surplus/defisit namun melihat pentingnya memenuhi kebutuhan layanan terhadap masyarakat dari program anggaran yang telah dibuat. Misalnya Pemerintah Daerah lebih mendahulukan pembangunan infrastruktur yang ada, guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang sangat dibutuhkan dari pada melihat seberapa besar surplus/defisit. Dan untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka langkah yang ditempuh melalui hutang daerah.

Surplus/defisit berpengaruh terhadap hutang melalui anggaran belanja diterima. Hal ini didukung oleh penelitianBenito dan Bastida (2004), semakin tinggi surplus/de-

fisit maka akan semakin tinggi hutang. Hal ini sejalan pula dengan penelitian Mulyono (2007) bahwa surplus/defisit merupakan penentu hutang atau pinjaman daerah.

Hasil pengujian menunjukkan bahwa semakin besar jumlah penduduk maka akan semakin besar anggaran belanja dan secara tidak langsung mempengaruhi hutang (bertambah). Hal ini didukung penelitian Admaja (2001) pertumbuhan penduduk (jumlah penduduk) mempengaruhi anggaran belanja. Artinya bahwa jumlah penduduk salah satu faktor penentu disusunnya anggaran belanja, semakin besar jumlah penduduk maka akan semakin besar kebutuhan pengeluaran pemerintah. Pengaruhnya langsung pada anggaran belanja, untuk anggaran belanja yang besar dan tidak sebanding dengan pendapatan maka akan menimbulkan hutang daerah.

Hasil penelitian ini bertentangan dengan penelitian Mulyono (2007) bahwa jumlah penduduk mempengaruhi hutang Pemerintah Daerah. Besarnya jumlah penduduk akan meningkat. Tingkat layanan kepada masyarakat mengakibatkan besarnya pengeluaran dan meningkatkan hutang atau pinjaman daerah. Perbedaan hasil penelitian ini dapat dikarenakan besarnya jumlah penduduk tidak serta merta hutang juga meningkat. Jumlah penduduk besar mengakibatkan Pemerintah Daerah akan mempertimbangkan kebutuhan layanan apa yang sangat dibutuhkan maka akan dipenuhi terlebih dahulu. Selain itu, walaupun jumlah penduduk besar namun suatu daerah dengan potensi daerah yang besar maka kebutuhan penduduk dapat segera dipenuhi tanpa melakukan hutang.

Dari hasil pengujian menunjukkan bahwa anggaran belanja yang terlalu besar (tinggi) akan mempengaruhi besarnya hutang atau semakin tinggi anggaran akan semakin tinggi hutang. Pemerintah Daerah Jawa Timur dalam pemenuhan anggaran sesungguhnya lebih menyukai sumber dana intern, jika tidak mencukupi dalam pemenuhan sumber dana lebih memilih dengan sumber dana dari ekternal berupa hutang. Praktek akuntansi sektor publik, Pemerintah Daerah Jawa Timur tentang pemenuhan sumber dana dalam mendukung operasional kegiataannya, sesungguhnya telah menggunakan konsep teori struktur modal. Hal ini juga didukung penelitian Belaguar (2001) semakin tinggi pengeluaran modal (anggaran belanja) maka akan semakin tinggi hutang (pinjaman daerah). Anggaran belanja yang defisit tidak bisa didukung keuangan sendiri namun harus ditutup dengan hutang (Harun 2009:153). Anggaran belanja yang terlalu besar akan bisa terpenuhi jika Pemerintah Daerah melakukan hutang/pinjaman.

SIMPULAN

Penelitian ini dapat menyimpulkan beberapa hal. Pertama, opini audit tidak berpengaruh terhadap hutang. Pernyataan audit tidak merupakan penentu hutang, karena opini audit hanya sebagai pernyataan untuk menyatakan kredibilitas laporan keuangan dan kinerja publik. Selain itu opini audit merupakan alat komunikasi formal untuk mengkomunikasikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan tentang apa yang dilakukan auditor. Simpulan kedua, opini audit berpengaruh terhadap hutang melalui anggaran belanja. Opini audit berpengaruh positif dengan anggaran belanja. Dengan dikeluarkannya pernyataan audit maka Pemerintah Daerah akan mempertimbangkan anggaran belanja yang akan disusun. Anggaran belanja yang ditekan maka secara tidak langsung akan mempengaruhi berkurangnya hutang Pemerintah Daerah. Kesimpulan ketiga, surplus/defisit berpengaruh terhadap hutang melalui anggaran belanja. Surplus/defisit berpengaruh negatif terhadap anggaran belanja. Artinya dalam penyusunan anggaran tidak melihat besar kecilnya surplus/defisit tapi lebih melihat pada mendesak tidaknya kebutuhan masyarakat. Untuk kebutuhan masyarakat yang mendesak maka akan segera dipenuhi, contohnya pada layanan masyarakat infrastruktur air bersih.

Pemenuhan kebutuhan masyarakat tersebut dipenuhi dengan melakukan hutang Pemerintah Daerah. Kesimpulan keempat, jumlah penduduk berpengaruh terhadap hutang melalui anggaran belanja. Jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap anggaran belanja, artinya dengan meningkat jumlah penduduk maka kebutuhan juga akan meningkat sehingga pengeluaran akan semakin besar. Hal ini akan mempengaruhi penyusunan anggaran belanja, dengan anggaran belanja semakin besar maka akan meningkatnya hutang Pemerintah Daerah. Kesimpulan kelima, jumlah penduduk tidak berpengaruh terhadap hutang. Jumlah penduduk besar tidak selamanya hutang Pemerintah Daerah besar. Dengan potensi daerah yang besar dan mengalokasikan kebutuhan layanan yang paling terpenting untuk

memenuhi kebutuhan masyarakat. Maka tidak selamanya jumlah penduduk yang besar akan berpengaruh terhadap besarnya hutang Pemerintah Daerah. Kesimpulan keenam, anggaran belanja berpengaruh terhadap hutang. Dengan meningkatnya anggaran belanja maka hutang pemerintah akan meningkat. Anggaran belanja yang berlebihan tanpa mempertimbangkan pendapatan daerah maka secara otomatis akan meningkatkan hutang daerah yang nantinya justru membebani masyarakat melalui pungutan pajak yang dinaikkan.

Keterbatasan penelitian adalah terbatas pada wilayah Pemerintah Daerah di propinsi Jawa Timur, sehingga tidak bisa digeneralisasi ke semua kabupaten/kota di seluruh wilayah Indonesia. Hasil penelitian hanya sebagai pertimbangan pengambilan keputusan untuk Pemerintah Daerah di propinsi Jawa Timur, tidak bisa di pakai untuk pertimbangan pengambilan keputusan di wilayah Pemerintah Daerah di propinsi yang berbeda.

DAFTAR RUJUKAN

Adisasmita, R. 2011. *Pengelolaan, Pendapatan dan Anggaran Daerah*. Graha Ilmu. Yogyakarta.

Admaja, I.B.R.S. 2001. "Pengaruh Investasi Swasta, Investasi Sektor Publik serta Pertumbuhan Penduduk terhadap Tingkat Pertumbuhan Penduduk terhadap Tingkat Pertumbuhan Perekonomian Kabupaten dan Kota Bali". *Jurnal Ekonomi*. Vol 2. hal

Belaguer, T. 2001. *Economic – Financial Situation Analysis and Local Administrasi Spain*. Joume I University.

Benito, B dan Bastida, F. 2004."The Determinans of the municipal Debt Policy in Spain". *Journal of Public, Budgeting, Accounting and Financial*.Vol 16. No 4. hal 442

Brusca, I dan V. Condor. 2001."Financial Analysis on Local Administration".*Financial Review*. Vol XXX, *hal* 475-503

Davay, K.J. 1988. *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*. UIP. Jakarta.

Farnham, P. G. 1985. "Re-examining Local Debt Limits: A Disaggregated Analysis". *Southern Economic Journal*. Vol 51. No 4. *hal* 1186-1201.

Ghozali, I. 2008. *Aplikasi Analisa Multivariate dengan Program SPSS*. Universitas Diponegoro,Semarang.

Giroux, G dan S.O. Flory. 1980. "Auditing America's Cities". *The CPA Journal*. Vol 50, No1, hal 21-28.

Giroux, G dan Shield. 1993. "Accounting Controls and Bureaucratic Strategies in Municipal Government". *Journal of Accounting and Public Policy*. Edisi 12. hal 239-262

Gonzalez, R dan S. Mehay. 1985."Bureaucracy and The Divisibility of Local Output". *Public Choice*. Vol 45. No 1. hal 89-101

Groves, S.M, W.M.T. Godsey, and M.A Shulman. 1981. Financial Indicator for Local Government. *Public Budgetting & Finance*. Vol I. No 2, *hal* 9-21

Gujarati, D. 1999. *Ekonometrika Dasar*. Penerbit Erlangga. Jakarta.

Harun. 2009. *Reformasi Akuntansi dan Manajemen Sektor Publik di Indonesia*. Jakarta. Penerbit Salemba Empat.

Hempel, G. H. 1973. "Quantitative Borrower Characteristic Associated with Defaults on Municipal General Obligation". *Journal of Finance*.Vol 28. No 2, hal 523-530.

Kiewiet, R. dan R. Szalaky. 1996. "Costitutional Liminations on Borrowing:An Analysis of State Bonded Indebtedness". *Journal of Law, Economic and Organization*. Vol 12, No 1, hal. 62-97.

Muhadjir, N. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi IV*. Yogyakarta. Penerbit Rake Sarasin.

Mulyono, I. 2007. Aspek-Aspek Kuantitatif yang Mempengaruhi Kebijakan Pembangunan Daerah*". Tema*. Vol 8, No 2, hal 104-123.

Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalisme*. Harcount Brace Jovanovich. New York.

Pogno, T.F, 1970. "The Effect of Debt Limits". *Some New Evidence National Tax Journal*.Vol 23. No 1. hal. 36-49

Rahayu, S.K. dan Suhayati, E. 2010. *Konsep Dasar dan pedoman Pemeriksaan Akuntansi Publik*. Yogyakarta. Penerbit Graha Ilmu.

Rivers, M. J. dan B.M. Yates. 1997. "City Size and Geographic Segmentation in The Municipal Bond Market". *The Quarterly Review of economic and Finance*. Vol 37. No 3. hal. 633-645.

Supriyanto, J. 2009. *Metodologi Riset Bisnis*. Penerbit Indeks, Jakarta.

Undang-undangRepublik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah

Badan Pemeriksaan keuangan Republik Indonesia. 2005. Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2004. Perwakilan IV BPK RI. Yogyakarta.