

"Developing Regional Economy through Networking: Role of Small Medium Enterprises (SMEs)"



UNIVERSITAS SYIAH KUALA



UNIVERSITI KEBANGSAAN MALAYSIA



UNIVERSITAS BENGKULU

SYIAH KUALA UNIVERSITY
DARUSSALAM - BANDA ACEH - INDONESIA
27 - 28 OCTOBER 2008

CONTENT

BOOK ONE

ECONOMIC REGIONAL DEVELOPMENT

- | | |
|---|----|
| 1. Faktor Mempengaruhi Ketakseimbangan Ekonomi Regional di Malaysia: Implikasi Untuk Pembangunan Ekonomi Sejagat By. Hasnah Ali (University Kebangsaan Malaysia) | 2 |
| 2. Defisit Berkembar dan Implikasinya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Negara: Kajian Kes Malaysia, Indonesia dan Thailand By. Md. Zyadi Md. Tahir (University Kebangsaan Malaysia) | 27 |
| 3. Investment, Trade, and Tourism in Sumatera under IMT-GT: Some Findings from Enterprises Survey in Sumatera By. Maddaremmeng A. Panennunggi (LPEM FEUI) | 45 |

SME DEVELOPMENT

- | | |
|---|-----|
| 4. Usahawan Pelancongan di Sektor Perkhidmatan Penginapan Berskala Kecil: Satu Penelitian By. Norilawati Mohd Nor (University Kebangsaan Malaysia) | 70 |
| 5. Pengaruh KATALISATOR Terhadap KEMAMPUAN Manajerial dan KEWIRAUSAHAAN Manajer Serta Dampaknya Terhadap PENCAPAIAN Tujuan Anggota koperasi By. Mirna Indriani (Universitas Syiahkuala) | 97 |
| 6. Potensi Perniagaan Kendalian Pelajar di Universiti: Kes Universiti Kebangsaan Malaysia By Ahmad Raflis Che Omar(University Kebangsaan Malaysia) | 112 |
| 7. The Potential of Small Medium Enterprises (SME) in Handicraft Industry in South Thailand By. Weerawan Marangkun (University Utara Malaysia) | 126 |
| 8. Local sourcing of tourism products and services to SMEs: Linkages and leakages. By. Nor Azah Mustapha (University Kebangsaan Malaysia) | 136 |
| 9. A Study on The Effectivity of UP3HP (Unit Pelayanan Pengembangan Pengolahan Hasil Pertanian) Program as Social Entrepreneurship Organization in Improving the Economy of Households (Case Study in Bengkulu City) By. Dra. Purmini, M.Sc(University of Bengkulu) | 156 |

10. Pengaruh KOMPOSISI Modal Kerja terhadap Profitabilitas KOPERASI By. Usman Bakar (Syiah Kuala University) 175
11. Analisis Daya Saing IKM Batik di Surakarta Sebagai Sentra Penghasil Komoditi Unggulan Daerah By. Wiyadi (Muhamadiyah Surakarta University) 194
12. Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Keengganan Usaha Kecil dalam Menyusun Laporan Keuangan (Studi Pada Usaha Kecil di Kota Banda Aceh) Raida Fuadi (Syiah Kuala University) 215
13. Pengaruh Program Business Development Service (BDS) Terhadap Kinerja Pengelola Usaha Kecil Menengah (UKM) di Kabupaten Aceh Utara dan Kota Lhokseumawe By. Maryudi (University of Malikussaleh) 229
14. Analisis Perbandingan Tingkat Kesehatan Antar Baitul Qiradh Berdasarkan Metode CAMEL (Studi Kasus Pada Baitul Qiradh di Banda Aceh dan Aceh Besar) By. Drs. Aliamin (Syiah Kuala University) 241
15. Bantuan Modal Zakat: Sumber Mikrokredit Alternatif Kepada IKS By. Sanep Ahmad (University Kebangsaan Malaysia) 271
- ISUES ON ECONOMIC, MANAGEMENT & ACCOUNTING**
16. Beyond The Purchasing Power Parity: Exchange Rates, Prices and Interest Rates in ASEAN-5 Countries By. Noreha Halid (University Kebangsaan Malaysia) 293
17. When does Anomaly Occur? By. Iskandar Zulkarnain SE., MBA (University of Bengkulu) 310
18. An Empirical Re-Examination of The Finance – Growth NEXUS in Malaysia and Indonesia: An Autoregressive Distributed LAG (ARDL) Approach By. M. Shabri Abd. Majid, PhD (Universitas Syiah Kuala) 319
19. Cabaran dan Harapan Dalam Pengeluaran dan Pemasaran Padi: Kajian Kes di Barat Laut Selangor. By. Professor Madya Dr. Mohd Anuar Md. Amin (University Kebangsaan Malaysia) 344
20. INDONESIA – VIETNAM – PHILIPPINES: A Comparative Tourism Image By. Said Muniruddin azZahir (Syiah Kuala University) 361

21. The Ethical Orientation of the Board of Director of Malaysian Public Listed Companies By. Saiful (University Bengkulu). 374
22. International Financial Integration in ASEAN-5 Stock Markets: Global Versus Regional By. Hawati Janor (University Kembangsaan Malaysia) 398
23. The Conceptualization and Antecedent Model of Customer Loyalty in Service Industry By. Sularsih Anggarawati, SE., MBA (University of Bengkulu) 421
24. The Effect of "Ethical Brand" on Company Reputation based on Industrial Buyers' Responses in Malaysia By. Sulaiman M. Ali (University Syiahkuala) 447
25. Ownership Structure and Firm Performance: Case Non Financial Firm in Indonesia By. Said Musnadi (Universitas Syiahkuala) 461
26. Pentingnya kemampuan Aparat PEMDA Dalam Penganggaran Belanja Modal yang Berhubungan dengan Belanja Pemeliharaan By. Abdullah (Universitas Bengkulu) 480
27. Hubungan antara Keadilan Distributif dan Keadilan Prosedural Dengan Kepuasan Kerja By. Jullimursyida Ganto, Ph.D (Universitas Malissaleh) 511
28. The Impact of Leadership Style and The Organizational Culture On The Communication In An Auditing Team By. Halimatusyadiah (Universitas Bengkulu) 526

PENTINGNYA KEMAMPUAN APARAT PEMDA DALAM PENGANGGARAN BELANJA MODAL YANG BERHUBUNGAN DENGAN BELANJA PEMELIHARAAN

The Importance of Local Government Staff's Capability in Capital Budgetary Related with Maintenance Expenditure at Regency/Town Government in Indonesia

Abdullah^a

Abstract

This study analyzes the importance of local government staff's capability in budgeting capital expenditure related with maintenance expenditure in Indonesia. Bland and Nunn (1992) states that capital expenditure decisions are made independent with maintenance expenditure's one. Local planning should be suited with local needs, therefore it is important to have the local staffs (both executive and legislative) who possess high quality, strategic vision and able to think strategically, and also have a good morality, so they can manage the local development well (Mardiasmo, 2002a).

The result of the study showed that capital expenditure was not correlated with maintenance expenditure in budgetary year 2003 in Java island, but both had positive correlation in the area outside Java island. Capital expenditure year 2003 had positive correlation with maintenance expenditure of 2004 in and outside Java island, which means the local staff was able to predict the budget of maintenance expenditure for fixed asset obtained in the current year and before. But, for the budgetary year 2004, there was no correlation between capital expenditure and maintenance expenditure, which means, when local staff made the policy about the allocation of capital expenditure budgets, they did not follow it with the budget allocation for maintenance expenditure.

The study showed that the policy made local staff in Java island was better than outside Java island. This thing related much with human resource quality in determining the presentation of Income Budgets and Local Expenditure (APBD) which was transparent and accountability.

Key Words: APBD, Capital Expenditure, Maintenance Expenditure, Staff's Capability, Local Staff, Local Government of Regency/Town.

^a Fakultas Ekonomi Universitas Bengkulu, Bengkulu.

Disampaikan pada Seminar Internasional pada tanggal 20 s/d 23 Oktober 2008 di Universitas Syiah Kuala Banda Aceh.

INTISARI

Studi ini menganalisis pentingnya kemampuan aparat pemerintah daerah dalam penganggaran belanja modal yang berhubungan dengan belanja pemeliharaan di Indonesia. Bland dan Nunn, 1992 menyatakan bahwa pembuatan kebijakan belanja modal terpisah dengan kebijakan belanja pemeliharaan. Agar perencanaan daerah sesuai dengan kebutuhan daerah, sangat dibutuhkan aparat daerah (baik eksekutif maupun legislatif) yang berkualitas tinggi, bervisi strategik dan mampu berpikir strategik, serta memiliki moral yang baik sehingga dapat mengelola pembangunan daerah dengan baik (Mardiasmo, 2002a).

Hasil studi menunjukkan bahwa belanja modal tidak berkorelasi dengan belanja pemeliharaan pada tahun anggaran 2003 di wilayah pulau Jawa, namun mempunyai korelasi positif bagi wilayah luar pulau Jawa. Belanja modal tahun 2003 berhubungan positif dengan belanja pemeliharaan 2004 di pulau Jawa maupun luar pulau Jawa, hal ini memberi arti bahwa, aparat daerah mampu memprediksikan anggaran belanja pemeliharaan untuk aset tetap yang diperoleh pada tahun anggaran berjalan dan sebelumnya. Namun, untuk anggaran tahun 2004 dan begitu juga untuk ΔBM dan ΔBP tidak memiliki korelasi, artinya, aparat daerah dalam membuat kebijakan untuk mengalokasikan anggaran belanja modal tidak dibarengi dengan alokasi anggaran untuk belanja pemeliharaan.

Kebijakan yang dilakukan aparat daerah di pulau Jawa lebih baik dibandingkan dengan daerah luar pulau Jawa. Hal ini sangat berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia dalam menentukan penyajian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang transparan serta dapat dipertanggungjawabkan.

A. LATAR BELAKANG

Otonomi daerah di Indonesia yang dimulai sejak 1 Januari 2001 memberi peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional menuju paradigma pemerataan pembangunan yang adil dan berimbang. Perubahan ini diwujudkan dengan adanya kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang termuat dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 yang kini diubah dengan UU No. 32/2004¹ dan UU No. 33/2004². Kebijakan otonomi daerah merupakan penggerak utama untuk menjawab permasalahan lokal bangsa Indonesia dari disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat dan masalah pembangunan sumber daya manusia. Disamping itu, otonomi daerah merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk memperkuat basis perekonomian daerah (Mardiasmo, 2002a). Menurut Dwiyanto, *et. al.* (2003:22) ketika aparat pemerintah dan nonpemerintah memberikan pemahaman bahwa otonomi daerah adalah upaya merumuskan kebijakan dan program sesuai dengan kebutuhan serta pemberian kewenangan yang lebih luas, otonomi daerah dapat dimaknai sebagai sebuah *stakeholders* (baik pemerintah, masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat maupun

¹ Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 merupakan Undang-Undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, kepegawaian daerah, peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, perencanaan pembangunan daerah, keuangan daerah, hubungan kerjasama dan penyelesaian perselisihan, kawasan perkotaan dan desa, serta pembinaan dan pengawasan dalam kebijakan otonomi daerah.

² Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 merupakan Undang-Undang yang mengatur tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam suatu sistem keuangan pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia, secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban, pembagian kewenangan, dan tanggungjawab serta tata cara penyelenggaraan kewenangan.

unsur-unsur lembaga profesi dan dunia usaha) di tingkat lokal untuk melepaskan diri dari ketergantungan pada pusat dan sekaligus memperbaiki kapasitasnya sehingga mampu menghasilkan produk kebijakan dan program yang sesuai dengan kondisi daerah. Produk kebijakan yang harus menjadi komitmen bersama *stakeholders* tersebut adalah bagaimana menciptakan pelayanan publik yang akuntabel dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Dari aspek pelaksanaan, pemerintah daerah dituntut mampu menciptakan sistem manajemen yang mampu mendukung operasional pembangunan daerah. Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diwaspadai adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah yang berimplikasi pada perubahan dalam sistem pembuatan keputusan terkait dengan pengalokasian sumber daya dalam anggaran pemerintah daerah. Sebelumnya penentuan alokasi ditentukan oleh Pemerintah Pusat dengan mengacu pada realisasi anggaran tahun sebelumnya dengan sedikit peningkatan tanpa merubah jenis atau pos belanja. Sistem anggaran ini disebut anggaran berimbang dan dinamis (*line-item and incremental budgeting*)³. Setelah otonomi daerah, tepatnya pada tahun 2003, pendekatan anggaran yang digunakan adalah anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*).

³ *Line-item and incremental budgeting*: menurut Mardiasmo (2002b:79-77) anggaran tradisional bersifat incrementalism, yaitu hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang sudah ada sebelumnya dengan menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar untuk menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan tanpa dilakukan kajian yang mendalam. Sedangkan anggaran yang bersifat line-item yang didasarkan atas dasar sifat (*nature*) dari penerimaan dan pengeluaran.

*Performance-based budgeting*⁴ mengalokasikan sumber daya pada program dan bukan pada unit pelaksana organisasi. Konsekuensinya adalah bahwa dalam sistem penganggaran berbasis kinerja tidak terdapat lagi pengkategorian anggaran ke dalam anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Anggaran berbasis kinerja dirancang sebagai jawaban atas permasalahan berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional yang selama ini digunakan dalam penyusunan APBD (Kumorotomo dan Purwanto, 2005). Selain itu, peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) semakin besar sehingga dapat menjadi instrumen untuk dilaksanakannya *checks and balances* dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dan sebagai upaya memberdayakan DPRD agar lebih aspiratif, pemahaman ini menyiratkan adanya kesadaran bahwa DPRD harus berpihak pada kepentingan publik dan harus menghilangkan *image* sebagai ‘tukang stempel’ kebijakan pemerintah seperti yang pernah terjadi semasa rezim Orde Baru (Dwiyanto, *et. al.* 2003).

Dari aspek regulasi, pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 58/2005⁵ dan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 29/2002 yang kini telah dikeluarkan penggantinya yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri

⁴ *Performance-based budgeting*: Pendekatan kinerja merupakan teknik penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja (*work load*) dan *unit cost* dari setiap kegiatan yang terstruktur (Munir, 2003:14). Mardiasmo (2002b:84) menjelaskan bahwa anggaran dengan pendekatan kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* (ekonomis, efisien dan efektif) dan pengawasan atas kinerja yang dicapai.

⁵ PP No. 58 Tahun 2005 merupakan peraturan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah. Pengertian pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu system yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

(Permendagri) No.13/2006⁶ dengan penerapan ditujukan untuk tahun anggaran 2007, menegaskan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan, dan kemampuan daerah. Pemerintah daerah bekerjasama dengan DPRD terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan prioritas anggaran. KUA merupakan dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun. Prioritas Anggaran merupakan program dan kegiatan yang secara nyata menjadi kebutuhan masyarakat, bukan kebutuhan sepihak dari setiap satuan kerja. Prioritas yang dimaksudkan lebih berorientasi pada peningkatan kinerja pelayanan publik sesuai dengan tugas pokok dan fungsi satuan kerja. KUA dan prioritas anggaran merupakan hasil penjaringan aspirasi masyarakat untuk memperoleh gambaran yang cukup tentang kebijakan jangka pendek (tahunan) dan kebijakan jangka panjang (lima tahunan) yang berkaitan dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah.

Anggaran belanja modal sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik dalam pengadaan sarana dan prasarana umum yang diberikan secara cuma-cuma oleh pemerintah daerah. Namun, dengan adanya kepentingan politik dari lembaga

⁶ Permendagri No. 13 Tahun 2006 adalah Pengganti Kepmendagri No. 29/2002. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 merupakan pedoman pengelolaan keuangan daerah yang mengatur tentang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD).

legislatif yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan permasalahan di masyarakat (Keefer & Khemani, 2003; Ablo & Reinikka, 1998).

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, kesiapan sumber daya manusia yang dimiliki pemerintah daerah sangat menentukan terwujudnya pencapaian *clean government*, sehingga penyusunan anggaran yang dialokasikan akan tepat pada sasaran. Menurut Dwiyanto, *et. al.* (2003:28) masalah otonomi daerah yang muncul di antara kabupaten dan kota adalah dengan asumsi keduanya memiliki praktik-praktik manajemen pemerintahan pelayanan publik, dan pembangunan yang berbeda sebagai akibat perbedaan kondisi geografis, karakteristik ekonomi, dan ciri-ciri sosial budaya penduduknya. Hasil penelitian Dwiyanto, *et. al.* (2003:29) menjelaskan bahwa perbedaan utama kabupaten dan kota, ternyata hanya masalah "isu putra daerah" dan masalah "kemampuan SDM aparat Pemda." Dalam hal ini, isu putra daerah lebih banyak terjadi di kabupaten dibandingkan dengan di kota. Perbedaan di antara keduanya diduga terkait dengan perbedaan kondisi sosial budaya penduduk setempat, misalnya tingkat pendidikan dan ikatan kekerabatan penduduk daerah tersebut. Demikian halnya dengan "kemampuan SDM aparat Pemda" lebih banyak dirasakan masalah di kabupaten dibandingkan dengan di kota. Hal ini membuktikan adanya persoalan serius oleh kabupaten berkaitan dengan kualitas SDM aparaturnya.

Bila diperbandingkan antara daerah Jawa-Bali dengan daerah luar Jawa-Bali, masalah yang didapati yakni masalah yang terkait dengan isu putra daerah, kemampuan SDM aparat Pemda, dan keuangan daerah. Hasil penelitian Dwiyanto, *et.al.* (2003:29)

menunjukkan bahwa masalah "isu putra daerah" dan "kemampuan SDM aparat Pemda" lebih banyak terjadi di daerah luar Jawa-Bali. Namun, kawasan luar Jawa-Bali menghadapi masalah yang sama sebagaimana yang dihadapi kabupaten, yakni masalah putra daerah dan kompetensi aparat Pemda yang belum memadai. Kedua hal tersebut terkadang menjadi pilihan dilematis karena banyak daerah di luar Jawa-Bali memiliki tantangan pembangunan dan tugas pemerintahan yang tidak ringan sebagai akibat ketertinggalan pembangunan semasa rezim Orde Baru. Untuk mengejar ketertinggalan ini, daerah membutuhkan aparat Pemda yang berkualitas (Dwiyanto, *et.al.*2003).

Di pihak lain, kawasan Jawa-Bali lebih banyak menghadapi persoalan keuangan daerah yang tidak memadai, misalnya yang disebabkan oleh rendahnya jumlah pendapatan asli daerah (PAD) dan besarnya defisit anggaran yang harus ditanggung oleh daerah. Hal ini dapat dimaklumi karena tidak banyak daerah di kawasan Jawa-Bali memiliki potensi sumber daya alam yang cukup sebagaimana banyak dimiliki daerah luar Jawa-Bali yang dapat diharapkan sebagai sumber pendapatan yang dapat diandalkan daerah. Disamping itu, kompleksitas persoalan yang dihadapi memaksa daerah harus mengalokasikan pengeluaran yang besar, baik untuk pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan. Pengalokasian belanja modal sangat berkaitan dengan pembiayaan untuk pemeliharaan aset yang dihasilkan. Konsep kerangka pengeluaran jangka menengah (*multi-term expenditure framework /MTEF*) menyatakan bahwa kebijakan belanja modal harus memperhatikan kemanfaatan (*usefulness*) dan kemampuan keuangan pemerintah daerah (*budget capability*) dalam pengelolaan aset tersebut dalam jangka panjang (Allen dan Tommasi, 2001).

Halim (2002) menyebutkan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa memiliki kemampuan keuangan berbeda dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di luar Jawa. Daerah luar pulau Jawa akan sangat berbeda dengan daerah pulau Jawa dalam berbagai hal antara lain tingkat pertumbuhan ekonomi, letak geografis, kepadatan penduduk serta tingkat pengetahuan masyarakat dalam menyikapi perubahan otonomi daerah. Keadaan yang berbeda itulah yang membuat penulis ingin meneliti apakah ada hubungan antara belanja modal dan belanja pemeliharaan pada pemerintah daerah.

Studi dari hasil penelitian empiris ini menganalisis keterkaitan antara belanja modal (BM) dan belanja pemeliharaan (BP) dalam anggaran pemerintah kabupaten/kota di pulau Jawa dan luar Jawa yang bertujuan untuk memberikan bukti empiris tentang: (1) hubungan antara alokasi belanja modal dan belanja pemeliharaan pada pemerintah daerah yang ada di pulau Jawa dan luar pulau Jawa; (2) apakah hubungannya belanja modal dengan belanja pemeliharaan pada pemerintah daerah di pulau Jawa lebih tinggi dibandingkan daerah luar pulau Jawa. Studi ini sangat bermanfaat untuk memperkuat penelitian sebelumnya, memberikan rekomendasi kebijakan bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan legislatif sebagai legislator dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang, selanjutnya sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi penulis lainnya.

B. LANDASAN TEORITIS DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 22/1999 dan Undang-Undang No. 25/1999, membawa konsekuensi terhadap penyediaan sumber-sumber keuangan daerah yang sebanding dengan banyaknya kegiatan pelayanan publik di daerah. Potensi ekonomi daerah sangat menentukan dalam usaha meningkatkan kemampuan keuangan daerah bagi penyelenggaraan kegiatan pelayanan kepada masyarakat. Pembiayaan pembangunan daerah tidak lepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Mardiasmo (2002a) dari aspek perencanaan, daerah sangat membutuhkan aparat daerah (baik eksekutif maupun legislatif) yang berkualitas tinggi, bervisi strategik dan mampu berpikir strategik, serta memiliki moral yang baik sehingga dapat mengelola pembangunan daerah dengan baik. Keterlibatan semua elemen yang ada di daerah sangat dibutuhkan agar perencanaan pembangunan benar-benar sesuai kebutuhan daerah. Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus secara berhati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah⁷.

Hal penting dari regulasi pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, seperti yang dijelaskan dalam bagian kedua pasal 4 PP No. 105/2000, yaitu adanya perubahan mendasar dari pengelolaan keuangan daerah yang harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, tertib, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. APBD yang merupakan instrumen kebijakan harus disusun dengan pendekatan kinerja agar

⁷ Konsep anggaran daerah menurut Munir (2003:25) merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran financial. Mardiasmo (2002b:61) anggaran daerah merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik

dapat digunakan sebagai alat untuk pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan serta sebagai alat koordinasi bagi semua aktivitas unit kerja. Pada kondisi ini masyarakat dipandang tidak lagi sekedar obyek pembangunan, tetapi obyek dan sekaligus subyek pembangunan. Kondisi lebih teknis yang menjadi tuntutan adalah kesiapan bagian keuangan, dinas pendapatan dan bagian atau dinas yang paling terkait untuk bekerja lebih keras. Untuk itu sangat dibutuhkan kerjasama yang sinergi dari semua pihak baik diantara sesama komponen eksekutif maupun diantara eksekutif dan legislatif (Halim, 2004a:19). Disamping itu untuk mewujudkan transparan dan akuntabel, seluruh rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah yang akan dilaksanakan dicatat dalam APBD.

2. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pasal 2 ayat 1 pada bagian pertama dalam Kepmendagri No. 29/2002 menyebutkan bahwa struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan. Struktur APBD diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundangan. Pasal 8 PP No.105/2000 secara tegas dinyatakan bahwa APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Komponen baru dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam sistem kinerja adalah "pembiayaan", sebagai konsekuensi logis digunakannya format anggaran defisit⁸. Ada tiga hal pokok yang termuat dalam APBD: (1) sasaran yang diharapkan menurut fungsi

⁸ Lihat Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Pasal 16 Ayat 3 hlm. 307

belanja; (2) standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan yang bersangkutan; dan (3) bagian pendapatan untuk membiayai belanja administrasi dan umum, belanja operasional dan pemeliharaan, dan belanja modal.

Menurut Kumorotomo & Purwanto (2005:73-76) menjelaskan bahwa: *pertama*, pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah; *kedua*, belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Belanja daerah meliputi semua pengeluaran yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang akan menjadi pengeluaran kas daerah; *ketiga*, pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah. Pembiayaan meliputi transaksi keuangan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus.

3. Laporan Realisasi APBD

Kepmendagri No. 29/2002 pada bagian ketiga pasal 81 menjelaskan bahwa setelah tahun anggaran berakhir, Kepala Daerah harus mengungkapkan laporan pertanggungjawaban daerah secara wajar dan menyeluruh dari kegiatan pemerintah daerah, pencapaian kinerja keuangan daerah dan pemanfaatan sumber daya ekonomis serta ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Laporan pertanggungjawaban keuangan daerah yang terdiri dari: laporan perhitungan APBD; nota perhitungan APBD; laporan aliran kas; dan neraca daerah. Pasal 82 ayat 1 juga mendefinisikan bahwa laporan perhitungan APBD berupa perhitungan atas pelaksanaan dari semua yang telah

dianggarkan dalam tahun anggaran, baik kelompok pendapatan, belanja maupun pемbiayaan. Namun, aturan penggantinya menyebutkan bahwa laporan realisasi anggaran adalah pengungkapan kegiatan keuangan pemerintah daerah yang menunjukkan ketaatan terhadap APBD. Laporan realisasi anggaran juga menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah daerah dalam satu periode pelaporan (KSAP, 2005:54)⁹. Tujuan laporan perhitungan APBD adalah untuk menyajikan informasi mengenai kemampuan merealisir pendapatan dari yang dianggarkan, melaksanakan kegiatan berdasarkan anggaran belanja yang ditetapkan, dan sumber-sumber pемbiayaan yang digunakan untuk mengalokasikan surplus atau menutup defisit.

4. Belanja Modal dan Belanja Pemeliharaan dalam Anggaran Daerah

Barang Modal yang disebut sebagai aset tetap merupakan prasyarat utama yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah dalam memberi pelayanan kepada masyarakat. Untuk menambah aset tetap, pemerintah daerah merencanakan kebutuhan daerah dalam anggaran barang modal, berupa sarana dan prasarana dalam APBD. Biasanya setiap tahun diadakan pengadaan aset tetap oleh pemerintahan daerah, sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang memberikan manfaat jangka panjang.

⁹ KSAP adalah Komite Standar Akuntansi Pemerintahan yang dijelaskan pada Peraturan Pemerintah No. 24/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan pasal 1 ayat 6, yang berfungsi menyusun dan mengembangkan SAP.

Belanja modal direalisasikan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Secara teoritis ada tiga cara untuk memperoleh aset tetap dalam kondisi normal, yaitu membangun sendiri, menukar dengan aset tetap lain, dan membeli. Selain itu, aset tetap dapat juga berasal dari pihak lain berupa hibah atau bantuan. Namun di pemerintahan, cara yang dilakukan adalah membangun sendiri atau membeli.

Menurut Halim (2004b:73), belanja modal merupakan belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah serta akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Munir (2003:36) bahwa belanja modal memiliki ciri khusus yang harus ada berbagai pertimbangan dalam mengalokasikannya. Belanja modal memiliki karakteristik spesifik yang menunjukkan adanya berbagai pertimbangan dalam pengalokasian serta memiliki konsekuensi pada beban operasional dan pemeliharaan pada masa yang akan datang (Bland & Nunn, 1992). Pembuatan keputusan belanja modal membutuhkan perlakuan berbeda dengan belanja untuk konsumsi. Beberapa hal yang harus dipertimbangkan adalah (1) semua konsekuensi dari belanja modal akan melebihi jangka waktu beberapa periode yang akan datang sehingga membutuhkan pembuatan keputusan operasi tertentu; (2) banyak belanja modal yang *irreversible* karena tidak ada pasar untuk sebagian besar modal pemerintahan (*governmental capital*); dan (3) harus dilakukan secara hati-hati karena bersifat sangat kompleks (Thibadoux, 1988).

Menurut Thibadoux (1988), pembuatan keputusan atas belanja modal relatif lebih sulit karena beberapa alasan, diantaranya: (1) manfaatnya akan diperoleh pada masa yang akan datang, sementara masa depan memiliki ketidakpastian; (2) *benefits* dan *costs* sering tidak dapat dihitung. Hal ini berarti, senantiasa terjadi eksternalitas terhadap pemanfaatan belanja modal pemerintah; dan (3) *benefits* dan *costs* tidak selalu dapat diperbandingkan (*comparable*) karena terjadi dalam berbagai waktu, misalnya, satu dolar yang dikeluarkan saat ini memiliki makna berbeda dengan satu dolar yang diperoleh pada masa mendatang (*time value of money*).

Belanja pemeliharaan adalah belanja yang dialokasikan untuk menjaga agar aset tetap senantiasa dalam kondisi siap digunakan sesuai dengan estimasi umur ekonomisnya. Dalam perspektif akuntansi, anggaran untuk pemeliharaan dihitung berdasarkan lamanya waktu atau periode pemakaian aset tetap, seperti halnya dalam perhitungan biaya depresiasi aset tetap. Artinya, jika suatu aset tetap diperoleh pada awal tahun, maka biaya pemeliharaan yang dialokasikan adalah untuk satu tahun, jika aset tetap diperoleh pada pertengahan tahun, maka alokasi biaya pemeliharaan juga dialokasikan untuk setengah tahun atau satu semester.

Alokasi belanja modal yang didasarkan pada kebutuhan memiliki arti bahwa tidak semua satuan kerja atau unit organisasi di pemerintahan daerah melaksanakan kegiatan atau proyek pengadaan aset tetap. Sesuai 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, sedangkan satuan kerja lainnya hanya memberikan pelayanan jasa langsung berupa pelayanan administrasi (catatan sipil, pembuatan kartu identitas kependudukan), pengamanan, pemberdayaan, pelayanan kesehatan, dan pelayanan pendidikan.

Belanja pemeliharaan terjadi pada semua satuan kerja atau unit organisasi pemerintah daerah karena semua memiliki aset tetap. Hal ini disebabkan karena belanja pemeliharaan bersifat rutin dan tidak tergantung pada tugas pokok dan fungsi satuan kerja dalam suatu organisasi, tetapi terkait dengan jumlah aset yang dimiliki. Dengan demikian, biaya pemeliharaan bukan merupakan biaya aktivitas yang terjadi yang bersifat variabel.

Perbedaan antara belanja modal dan belanja operasional dan pemeliharaan juga dalam hal pembuatan keputusan. Anggaran operasional dan pemeliharaan melibatkan para eksekutif, bagian anggaran, dan pimpinan dinas, badan, bagian, dan kantor, sementara belanja modal, terutama infrastruktur sangat tergantung pada masukan dari insinyur, arsitek, dan perencana. Di sisi lain pembiayaan untuk kedua anggaran tersebut juga berbeda. Belanja operasional cenderung bersumber dari pendapatan, misalnya biaya pelayanan (*service charges*) dan pajak yang dibebankan kepada masyarakat. Perbedaan yang lain adalah anggaran operasional biasanya dirancang untuk satu tahun anggaran, sementara kebanyakan anggaran modal untuk beberapa periode atau tahun anggaran (Bland dan Nunn, 1992).

Secara teoritis apabila suatu organisasi melakukan suatu kebijakan untuk membelanjakan (pengeluaran) dana dari anggaran yang sudah ditetapkan belanja modal, maka hal tersebut akan berpengaruh terhadap anggaran operasional dan pemeliharaan organisasi tersebut. Bland dan Nunn (1992) juga menemukan bahwa *capital outlays* memiliki implikasi positif yang tidak ambigu atau yang jelas terhadap operasi di masa yang akan datang. Hal tersebut sangat tergantung pada sifat dan tujuan dari pengalokasian belanja modal.

5. Hubungan Belanja Modal dan Belanja Operasional & Pemeliharaan

Proses penyusunan anggaran di pemerintahan daerah mencakup dua komponen belanja yang memiliki siklus yang berbeda, yakni siklus anggaran operasional yang menghasilkan rencana keuangan bagi aktivitas pemerintahan yang berkesinambungan dan siklus anggaran belanja modal, yang merupakan perencanaan untuk mendapatkan peralatan, bangunan, infrastruktur, dan aset tetap lainnya (Bland & Nunn, 1992).

Meskipun kedua belanja memiliki tujuan yang sama, yakni meningkatkan pelayanan kepada publik, namun terdapat beberapa perbedaan mendasar diantara keduanya.

Keduanya relatif independen satu sama lain, termasuk dalam format dokumen anggarannya. Bland dan Nunn (1992) menyatakan bahwa *capital budgets are project specific, usually providing details on project location and design, funding sources, the time frame for completion, and the percentage of the project completed to date.*

Sebaliknya, anggaran operasional mencerminkan struktur organisasi pemerintahan dan

membandingkan pengeluaran setiap departemen antara tahun berjalan dengan tahun lalu untuk mendapatkan estimasi pengeluaran di masa yang akan datang.

Perbedaan lainnya adalah banyaknya pihak yang terlibat dalam pembuatan keputusan. Meskipun keduanya melibatkan negosiasi diantara eksekutif, untuk pengeluaran modal (khususnya untuk infrastruktur), mendapat masukan sangat besar dari insinyur, arsitek, dan perencana. Sumber pendanaan (*funding*) untuk kedua belanja juga berbeda. Belanja modal biasanya didasarkan pada *one-time sources*, seperti obligasi dan *grants*, sedangkan anggaran operasi umumnya berasal dari sumber pendapatan yang bersifat rutin, seperti pajak (*taxes*) dan retribusi (*service charges*). Perbedaan berikutnya adalah *time-frame* yang dimasukkan dalam setiap anggaran. Anggaran operasi biasanya hanya dianggarkan untuk satu tahun anggaran, sementara hampir semua anggaran modal mengandung komitmen adanya pengeluaran dalam waktu melebihi satu tahun.

Perbedaan tersebut memiliki konsekuensi terhadap penganggaran di pemerintahan daerah. Beberapa peneliti menyatakan bahwa pengalokasian belanja modal tidak selalu terpisah dengan pengalokasian belanja operasional. Pagano (1984) berpandangan perlunya menghubungkan diantara keduanya. Dia menyatakan:

Over time, cross walking of capital budget expenses to operating expenses has eroded, in part due to the separateness of the deliberations of those budget. State and local governments usually schedule separate budget hearings for the operating budget and for the capital budget...decisions for each set of outlays, then, are made separately.

Kamensky (1984) yang melakukan penelitian atas kota-kota yang menjadi anggota National League of Cities menemukan bahwa sebanyak 57% kota di Amerika Serikat

tidak mempertimbangkan biaya pemeliharaan dan perbaikan terhadap *expected life* dari suatu proyek. Menurutnya manajer publik perlu memahami lebih jauh biaya total dari belanja modal, bukan hanya pengeluaran untuk konstruksi dan pengadaan.

Thomassen (1990) menyatakan bahwa paling tidak setengah dari state yang melaporkan item belanja modal dan non belanja modal secara terpisah gagal menggabungkan anggarannya untuk melakukan evaluasi secara simultan dan komparatif untuk kedua item belanja tersebut. Dia juga menyatakan bahwa *the adoption of capital budgeting is a tacit admission that outlays for the purchases of capital are fundamentally different from other government purchases. Their effects linger whereas those of other outlays fade.*

Keputusan untuk meningkatkan belanja modal merupakan bagian dari keinginan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik, yang diikuti dengan peningkatan belanja-belanja lain, yakni operasional dan belanja modal. Beberapa argumen yang menyatakan perlunya kehati-hatian dalam melihat hubungan belanja modal dan belanja operasional dan pemeliharaan berikut ini.

Pertama, pengaruh belanja modal terhadap belanja operasional dan pemeliharaan tidak seragam karena tergantung pada apakah belanja modal tersebut kebijakan menggantikan tenaga manusia (*labor*) dengan mesin (*capital*) atau semata-mata untuk meningkatkan kapasitas pelayanan pemerintah melalui pembangunan fasilitas yang baru. *Kedua*, pengaruhnya bervariasi di antara berbagai pelayanan yang diberikan pemerintah daerah, tergantung pada sifat pelayanan tersebut: apakah padat modal atau

padat karya. *Ketiga*, adanya kesenjangan waktu (*lag of time*) antara realisasi belanja modal dan pengaruhnya yang terasa dalam kenaikan atau perubahan dalam belanja operasional dan pemeliharaan yang berbeda diantara berbagai bentuk pelayanan.

Keempat, hubungan investasi modal kemungkinan ditutupi oleh kehadiran *budget slack* (*excess resources*) atas pelayanan publik, khususnya jika *slack* tersebut digunakan untuk meningkatkan biaya yang muncul dari peningkatan belanja modal. *Terakhir*, mengukur *magnitude* dan *timing* belanja modal merupakan pekerjaan yang rumit karena tidak lengkapnya data dan tidak terhitungnya kontribusi pihak swasta dalam pengadaan infrastruktur pemerintah daerah (Bland & Nunn, 1992).

Dalam perspektif manajemen keuangan dan akuntansi, selain diperhitungkan *cost* untuk penggunaan aset tetap dalam operasional organisasi berupa depresiasi, juga harus diperhitungkan *cost* untuk pemeliharaan aset tersebut sehingga dapat dimanfaatkan secara efektif sesuai dengan kegunaannya. Biaya pemeliharaan dikeluarkan secara rutin atau terjadi berulang-ulang setiap tahun (*recurrent*) atas aset tetap yang dimiliki oleh pemerintah daerah (Abdullah & Halim, 2006:22).

Berdasarkan regulasi yang berlaku di pemerintahan daerah di Indonesia, yang mengatur tentang pengelolaan keuangan dan anggaran daerah, setiap realisasi atas kebijakan yang berhubungan dengan *cost* atau belanja (*expenditure*) harus didasarkan pada peraturan resmi yang disebut peraturan daerah (Perda). Peraturan daerah tentang anggaran daerah (Perda APBD) merupakan penentu boleh tidaknya dilakukan pengeluaran dana atau kas untuk membayar biaya-biaya, termasuk biaya untuk memperoleh aset tetap (belanja modal) maupun biaya untuk memelihara aset tetap.

APBD merupakan rencana keuangan untuk mendapatkan aset tetap dan pendanaan untuk pemeliharaan aset tersebut.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 pada bagian ketiga pasal 6 menjelaskan bahwa belanja daerah terdiri dari bagian belanja aparatur daerah dan bagian belanja pelayanan publik, yang dikelompokkan atas belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan serta belanja modal. Disamping itu, setiap kelompok belanja dirinci menurut jenis belanja. Setiap jenis belanja dirinci menurut rincian obyek belanja. Meskipun dalam Kepmendagri tidak secara eksplisit menyatakan bahwa belanja pemeliharaan harus dialokasikan berdasarkan estimasi atas kondisi keseluruhan aset tetap yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Bahkan dalam peraturan yang harus dipatuhi oleh pemerintah daerah ini belanja pemeliharaan terdapat dalam dua jenis belanja, yakni dalam belanja administrasi umum (BAU) dan belanja operasional dan pemeliharaan (BOP). Pemeliharaan dalam BAU bersifat rutin atau terjadi terus menerus, sementara dalam BOP merupakan kegiatan (insidentil). Namun, tidak ada penjelasan lebih jauh batas di antara kedua objek belanja pemeliharaan ini.

Beberapa studi di luar Indonesia telah menganalisis hubungan belanja modal dengan belanja pemeliharaan. Bland dan Nunn (1992) menyatakan bahwa terdapat perbedaan dalam proses pembuatan keputusan pengalokasian antara anggaran belanja modal dengan anggaran belanja pemeliharaan. Perbedaan tersebut terjadi karena sifat kedua belanja yang berbeda. Belanja modal adalah belanja variabel, yakni belanja yang terjadi karena adanya kebutuhan atau aktivitas untuk menghasilkan aset tetap, sementara

belanja pemeliharaan bersifat rutin dari tahun ke tahun, sesuai dengan keadaan aset tetap yang dimiliki oleh pemerintah.

Penelitian yang berkaitan mengenai hubungan belanja modal dan operasional dan pemeliharaan di Indonesia sangat terbatas, oleh karena itu perlu adanya penelitian yang berkesinambungan untuk memperkaya literatur dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Karo-Karo (2006) menemukan bahwa tidak terdapat korelasi di antara belanja modal dan belanja pemeliharaan. Peneliti sebelumnya hanya menggunakan sampel kabupaten/kota di pulau Jawa untuk anggaran 2003 dan 2004 dan titik berat penelaahan bahasan hanya yang berkaitan dengan belanja operasional dan pemeliharaan sedangkan belanja administrasi dan umum tidak diikutsertakan. Disamping itu, juga menemukan bahwa ketika pemerintah daerah membuat kebijakan untuk mengalokasikan anggaran belanja modal, tidak diiringi dengan pengalokasian untuk belanja operasional dan pemeliharaan yang seimbang. Diduga penyebabnya adalah tidak akuratnya pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggaran terhadap proyek/kegiatan. Namun, pengalokasian belanja secara signifikan berbeda untuk belanja aparatur daerah dan pelayanan publik, meskipun sesungguhnya kualitas keberpihakan pemerintah daerah kepada publik dengan didasarkan pada jumlah alokasi dalam belanja pelayanan publik masih perlu diperdebatkan. Sedangkan penelitian yang dilakukan Abdullah & Halim (2006:25) menemukan bahwa hubungan belanja modal berasosiasi positif terhadap belanja pemeliharaan pada nilai signifikansi sebesar 0,017. Hal ini dapat dijelaskan bahwa kebijakan pengalokasian belanja modal tidak dikaitkan dengan apakah belanja modal tersebut untuk menggantikan aset yang

telah ada, bersifat lebih *capital intensive*, ataupun adanya tambahan aset tetap yang bersumber dari non-APBD, seperti bantuan dari pihak lain berupa donasi. Temuan dari Abdullah & Halim (2006) berbeda dengan yang diungkapkan oleh Karo-Karo (2006) yang menyatakan bahwa tidak terdapat korelasi antara belanja modal dan belanja operasional dan pemeliharaan. Perbedaan ini terjadi dari berbedanya konsep belanja pemeliharaan yang digunakan oleh Abdullah & Halim (2006) dengan BOP yang digunakan oleh Karo-Karo (2006).

6. Pengembangan Hipotesis

Studi Bland & Nunn (1992) memberikan bukti empiris yang cukup lengkap tentang hubungan belanja modal dengan belanja operasional dan pemeliharaan. Meskipun para manajer sektor publik, termasuk pemerintahan, menyadari bahwa realisasi belanja modal memiliki konsekuensi akan adanya belanja pemeliharaan, namun dalam pembuatan keputusan pengalokasian dan belanja modal merupakan hal yang terpisah. Hal ini menunjukkan seolah-olah tidak ada kaitan antara belanja modal dengan belanja operasional dan pemeliharaan.

Berdasarkan temuan Bland & Nunn (1992), prediksi atas pola hubungan belanja modal, belanja operasional dan pemeliharaan tergantung pada beberapa faktor, seperti sifat dari belanja modal bersangkutan (sebagai pengganti aset tetap yang telah ada atau sebagai peningkatan kapasitas) dan tujuan dialokasikannya belanja modal tersebut. Jika dimaksudkan sebagai pengganti aset tetap yang telah ada untuk tujuan efisiensi, maka belanja modal tidak akan meningkatkan belanja pemeliharaan. Sementara itu, jika

dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas pelayanan, bukan menggantikan aset yang telah ada, maka akan meningkatkan belanja pemeliharaan pada tahun-tahun berikutnya.

Mereka berpandangan bahwa belanja modal akan berpengaruh terhadap belanja operasional dan pemeliharaan setahun ke depan dan mungkin saja hal ini bermakna adanya upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas pelayanan kepada publik. Artinya, konsekuensi fiskal belanja modal adalah signifikan dan dampaknya terhadap belanja pemeliharaan dan operasional dapat terasa selama beberapa tahun ke depan. Sementara Kamensky (1984) berargumen perlunya menghubungkan keputusan belanja modal dengan keputusan belanja operasional. Karo-Karo (2006) justru menemukan bahwa di Indonesia tidak ada hubungan belanja modal dengan belanja operasional dan pemeliharaan. Sedangkan penelitian yang dilakukan Abdullah dan Halim (2006:25) menemukan bahwa hubungan belanja modal berasosiasi positif terhadap belanja pemeliharaan.

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut diatas, maka perlu pembuktian empiris lebih jauh untuk pemerintah daerah Indonesia. Oleh karena itu, hipotesis yang akan diuji dapat dinyatakan sebagai berikut:

- H_{1a}: Belanja modal berhubungan positif dengan belanja pemeliharaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa*
- H_{1b}: Belanja modal tahun sebelumnya berhubungan positif dengan belanja pemeliharaan tahun berikutnya pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa*
- H_{1c}: Selisih belanja modal berhubungan positif dengan selisih belanja pemeliharaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa*

Begini juga untuk pemerintah kabupaten/kota luar pulau Jawa, hipotesisnya dapat dinyatakan sebagai berikut:

- H_{2a}: Belanja modal berhubungan positif dengan belanja pemeliharaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Luar Pulau Jawa*
- H_{2b}: Belanja modal tahun sebelumnya berhubungan positif dengan belanja pemeliharaan pada tahun berikutnya pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Luar Pulau Jawa*
- H_{2c}: Selisih belanja modal berhubungan positif dengan selisih belanja pemeliharaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Luar Pulau Jawa*

Halim (2002) memberikan bukti empiris bahwa Pemerintah Daerah kabupaten/kota di Jawa dan Bali memiliki kemampuan keuangan yang berbeda dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota di luar pulau Jawa. Daerah luar pulau Jawa juga memiliki karakteristik ekonomi, kepadatan penduduk, tingkat pengetahuan masyarakat dalam memahami otonomi daerah dan letak geografis yang berbeda dengan pulau Jawa. Dwiyanto, *et.al.* (2003:29) menyebutkan bahwa masalah "isu putra daerah" dan "kemampuan SDM aparat Pemda" lebih banyak terjadi di daerah luar Jawa-Bali. Hal ini disebabkan karena kawasan luar Jawa-Bali menghadapi masalah yang sama sebagaimana yang dihadapi antara kabupaten dan kota, yakni masalah putra daerah dan kompetensi aparat Pemda yang belum memadai. Kedua hal tersebut terkadang menjadi pilihan dilematis karena banyak daerah di luar Jawa-Bali memiliki tantangan pembangunan dan tugas pemerintahan yang berat akibat ketertinggalan pembangunan semasa rezim Orde Baru. Untuk mengejar ketertinggalan ini, daerah membutuhkan aparat pemerintah daerah yang berkualitas. Namun, akibat warisan keterbelakangan dari

rezim Orde Baru itu pula yang menyebabkan semakin menguatnya isu putra daerah sebagai bentuk perlawanan terselubung terhadap dominasi pusat.

Berdasarkan hasil analisis dan pernyataan tersebut diatas, maka penulis akan menganalisis apakah hubungan antara belanja modal dan belanja pemeliharaan di daerah pulau Jawa lebih tinggi dibandingkan di daerah luar Jawa, maka hipotesis yang akan diuji dapat dinyatakan sebagai berikut:

H₃: Hubungan Belanja Modal dengan Belanja Pemeliharaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di daerah Pulau Jawa lebih tinggi dibandingkan dengan di Pemerintah Kabupaten/Kota di daerah Luar Jawa.

C. METODE PENELITIAN

1. Sampel dan Data Penelitian

Sampel dalam penelitian ini adalah kabupaten dan kota di wilayah pulau Jawa dan wilayah luar Jawa. Pemilihan sampel ini didasarkan pada aspek kewilayahan dan akuntabilitas publik secara regional yang sebagian diatur oleh pemerintah provinsi.

Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini adalah dengan cara *purposive sampling*. Menurut Sugiyono (2003) pengambilan sampel dengan *purposive sampling* merupakan teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Atas dasar tersebut, maka penulis memilih daerah yang telah menggunakan format Kepmendagri No. 29/2002 dan telah dipublikasi oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Jumlah kabupaten/kota yang menjadi sampel adalah 140 yang terbagi dalam 2 (dua) daerah/wilayah. Wilayah pulau Jawa dari 70 daerah meliputi 54 kabupaten dan 16 kota,

sementara wilayah luar pulau Jawa dari 70 daerah meliputi 50 kabupaten dan 20 kota yang terwakili dari pulau Sumatera, Bangka Belitung, Kalimantan, Sulawesi, Papua, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur. Sampel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Sampel Penelitian Pemerintah Kabupaten/Kota

Sampel di Daerah Pulau Jawa	Sampel di Daerah Luar Pulau Jawa
1. Kabupaten Lebok 2. Kabupaten Serang 3. Kabupaten Tangerang 4. Kota Cilegon 5. Kota Tangerang 6. Kabupaten Bandung 7. Kabupaten Bekasi 8. Kabupaten Bogor 9. Kabupaten Ciamis 10. Kabupaten Cianjur 11. Kabupaten Cirebon 12. Kabupaten Indramayu 13. Kabupaten Karawang 14. Kabupaten Majalengka 15. Kabupaten Subang 16. Kabupaten Sukabumi 17. Kabupaten Sumedang 18. Kabupaten Tasikmalaya 19. Kota Bandung 20. Kota Bekasi 21. Kota Bogor 22. Kota Depok 23. Kota Sukabumi 24. Kabupaten Banjarnegara 25. Kabupaten Banyumas 26. Kabupaten Batang 27. Kabupaten Blora 28. Kabupaten Boyolali 29. Kabupaten Brebes 30. Kabupaten Jepara 31. Kabupaten Karanganyar 32. Kabupaten Kebumen 33. Kabupaten Kendal 34. Kabupaten Kudus 35. Kabupaten Magelang 36. Kabupaten Pati 37. Kabupaten Pekalongan 38. Kabupaten Purworejo	1. Kabupaten Bireun 2. Kota Langsa 3. Kabupaten Aceh Tamiang 4. Kabupaten Lima Puluh 5. Kabupaten Agam 6. Kabupaten Pasaman 7. Kabupaten Tanah Datar 8. Kota Bukit Tinggi 9. Kota Padang 10. Kota Sawah Lunto 11. Kota Solok 12. Kota Pekanbaru 13. Kabupaten Musi Banyuasin 14. Kabupaten Muara Enim 15. Kota Palembang 16. Kabupaten Tanggamus 17. Kabupaten Landak 18. Kabupaten Kapuas Hulu 19. Kabupaten Ketapang 20. Kabupaten Sambas 21. Kabupaten Sanggau 22. Kabupaten Sintang 23. Kota Pontianak 24. Kota Singkawang 25. Kabupaten Kotawaringin Barat 26. Kabupaten Kotawaringin Timur 27. Kota Palangka Raya 28. Kabupaten Barito Kuala 29. Kabupaten Hulu Sungai Tengah 30. Kabupaten Hulu Sungai Utara 31. Kabupaten Tabalong 32. Kabupaten Tapin 33. Kota Banjarmasin 34. Kota Samarinda 35. Kabupaten Penajam Paser Utara 36. Kabupaten Barru 37. Kabupaten Bone 38. Kabupaten Enrekang

39. Kabupaten Rembang	39. Kabupaten Jeneponto
40. Kabupaten Semarang	40. Kabupaten Luwu Utara
41. Kabupaten Sukoharjo	41. Kabupaten Majene
42. Kabupaten Tegal	42. Kabupaten Maros
43. Kabupaten Temanggung	43. Kabupaten Pangkajene & Kepulauan
44. Kabupaten Wonogiri	44. Kabupaten Polewali Mamasa
45. Kota Magelang	45. Kabupaten Soppeng
46. Kota Pekalongan	46. Kabupaten Tahalar
47. Kota Salatiga	47. Kabupaten Tana Toraja
48. Kota Semarang	48. Kabupaten Wajo
49. Kota Tegal	49. Kota Pare-Pare
50. Kabupaten Bantul	50. Kota Makasar
51. Kabupaten Kulon Progo	51. Kota Palopo
52. Kabupaten Sleman	52. Kabupaten Buton
53. Kota Yogyakarta	53. Kabupaten Kendari
54. Kabupaten Bangkalan	54. Kabupaten Bandung
55. Kabupaten Banyuwangi	55. Kabupaten Bangli
56. Kabupaten Bondowoso	56. Kabupaten Jembrana
57. Kabupaten Gresik	57. Kabupaten Karangasem
58. Kabupaten Jember	58. Kota Denpasar
59. Kabupaten Lamongan	59. Kabupaten Bima
60. Kabupaten Madiun	60. Kabupaten Dompu
61. Kabupaten Malang	61. Kabupaten Lombok Tengah
62. Kabupaten Mojokerto	62. Kabupaten Lombok Timur
63. Kabupaten Ngawi	63. Kota Mataram
64. Kabupaten Pasuruan	64. Kabupaten Belu
65. Kabupaten Sidoarjo	65. Kabupaten Ngada
66. Kabupaten Situbondo	66. Kabupaten Sumba Timur
67. Kabupaten Tuban	67. Kota Kupang
68. Kota Blitar	68. Kota Pangkal Pinang
69. Kota Malang	69. Kota Boalemo
70. Kota Pasuruan	70. Kabupaten Gorontalo

Data yang dianalisis dalam penelitian ini adalah belanja modal dan belanja pemeliharaan tahun anggaran 2003 dan 2004 yang bersumber dari laporan realisasi APBD pemerintah kabupaten/kota di wilayah pulau Jawa dan wilayah luar pulau Jawa yang diperoleh dari situs DJPKPD (<http://www.djpkpd.or.id>).

2. Definisi variabel-variabel Penelitian

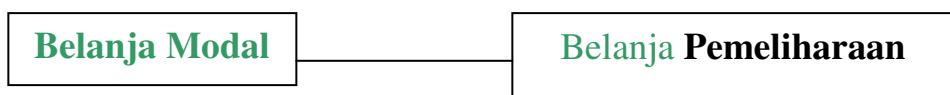
Variabel dalam penelitian ini adalah belanja modal dan belanja pemeliharaan, yang diukur dengan dua cara, yaitu (1) jumlah realisasi anggaran belanja modal dan belanja

pemeliharaan tahun 2003 dan 2004 dan (2) perubahan realisasi anggaran belanja modal dan belanja pemeliharaan dari tahun 2003 ke 2004.

3. Analisis Data

Pengujian hipotesis pertama dan kedua menggunakan uji korelasi dengan dua bentuk data, yakni data level dan data selisih. Data level merupakan data interval yang diambil langsung dari laporan realisasi, sementara data selisih merupakan data rasio, yakni perubahan belanja modal dan belanja pemeliharaan dari tahun 2003 ke 2004.

Hubungannya data level dapat digambarkan sebagai berikut:

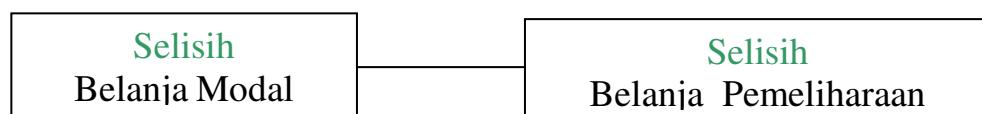


Nilai belanja modal dan nilai belanja pemeliharaan diperoleh dengan rumus:

$$BM_t = BM_1 + BM_2 + \dots + BM_n \text{ dan } BM_{t-1} = BM_1 + BM_2 + \dots + BM_n$$

$$BP_t = BP_1 + BP_2 + \dots + BP_n \text{ dan } BP_{t-1} = BP_1 + BP_2 + \dots + BP_n$$

Selanjutnya, hubungan untuk data selisih dapat digambarkan sebagai berikut:



Nilai selisih belanja modal diperoleh dengan menggunakan rumus:

$$\Delta BM = BM_t - BM_{t-1}$$

dan untuk nilai selisih belanja pemeliharaan menggunakan rumus:

$$\Delta BP = BP_t - BP_{t-1}$$

dengan:

BM = belanja modal

BP = belanja pemeliharaan

ΔBM = selisih belanja modal tahun ini dengan tahun lalu

ΔBP = selisih belanja pemeliharaan tahun ini dengan tahun lalu

t = tahun berjalan

$t-1$ = tahun sebelumnya

n = belanja modal atau belanja pemeliharaan ke-n

Pengujian hipotesis ketiga akan digunakan alat statistik inferensi uji t untuk independen sampel t test. Uji t digunakan untuk melihat perbedaan hubungan antara belanja modal dengan belanja pemeliharaan di pulau Jawa dan luar pulau Jawa.

D. ANALISIS HASIL

1. Hubungan Belanja Modal dengan Belanja Pemeliharaan

Pengujian dengan menggunakan data level antara belanja modal 2003 dan belanja pemeliharaan 2003 menunjukkan hasil bahwa tidak ada hubungan pada signifikansi 5% hasil, namun mempunyai hubungan untuk daerah luar pulau Jawa.

Hasil Pengujian Korelasi Data Level BM2003 & BP2003

		Pulau Jawa		Luar Pulau Jawa	
		BM2003	BP2003	BM2003	BP2003
BM2003	Pearson Correlation	1	,316**	1	,282*
	Sig. (2-tailed)	.	,008	.	,018
	N	70	70	70	70
BP2003	Pearson Correlation	,316**	1	,282*	1
	Sig. (2-tailed)	,008	.	,018	.
	N	70	70	70	70

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)

Sumber: Hasil Penelitian, 2006 (diolah dengan SPSS versi 12)

Hasil pengujian antara belanja modal 2003 dan belanja pemeliharaan 2004 juga menjelaskan bahwa nilai signifikansi 0,843 dan angka korelasi 0,024 untuk daerah pulau Jawa sedangkan daerah luar pulau Jawa menunjukkan bahwa besaran belanja modal tahun 2003 berhubungan positif terhadap belanja pemeliharaan tahun 2004, pada nilai signifikansinya 0,017 dan nilai korelasi 0,284. Hal ini memberikan bukti bahwa belanja modal 2003 berhubungan cukup kuat dengan belanja pemeliharaan 2004, ini dapat disebabkan, pertama, aparat pemerintah daerah di Indonesia telah mampu memprediksi

nilai belanja pemeliharaan untuk aset yang telah dimiliki pada tahun sebelumnya (t_1).

Kedua, perencana anggaran memiliki pikiran dan visi strategik untuk pemeliharaan aset yang dimiliki.

Hasil Pengujian Korelasi Data Level BM2003 dan BP2004

		Pulau Jawa		Luar Pulau Jawa	
		BM2003	BP2004	BM2003	BP2004
BM2003	Pearson Correlation	1	,024	1	,284*
	Sig. (2-tailed)	.	,843	.	,017
	N	70	70	70	70
BP2004	Pearson Correlation	,024	1	,284*	1
	Sig. (2-tailed)	,843	.	,017	.
	N	70	70	70	70

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)

Sumber: Hasil Penelitian, 2006 (diolah dengan SPSS versi 12)

Hasil pengujian antara belanja modal dan belanja pemeliharaan tahun 2004 juga menjelaskan bahwa tidak mempunyai hubungan baik di daerah pulau Jawa maupun di daerah luar pulau Jawa. Hal ini dapat disebabkan oleh kesiapan Pemerintah Daerah dalam merespon kebijakan Kepmendagri No.29/2002 tentang penyajian APBD yang transparan dan akuntabel seperti yang dijelaskan juga dalam PP No.105 Tahun 2000 yang sekarang telah diperbarui dengan PP No. 58 Tahun 2005. Keterbatasan kemampuan aparat pemerintah daerah juga menjadi kendala dalam memprediksi aset yang diperoleh pada awal tahun anggaran berjalan untuk mengalokasikan anggaran perawatan aset. Disamping itu, perencana anggaran belanja modal tidak memiliki suatu alasan untuk menggantikan aset yang sudah usang/rusak atau membeli aset baru, hal seperti ini perlu dipahami agar tidak terjadinya inefisiensi.

Hasil Pengujian Korelasi Data Level BM2004 & BP2004

		Pulau Jawa		Luar Pulau Jawa	
		BM2004	BP2004	BM2004	BP2004
BM2004	Pearson Correlation	1	,174	1	,189
	Sig. (2-tailed)	.	,150	.	,117
	N	70	70	70	70
BP2004	Pearson Correlation	,174	1	,189	1
	Sig. (2-tailed)	,150	.	,117	.
	N	70	70	70	70

Sumber: Hasil Penelitian, 2006 (diolah dengan SPSS versi 12)

2. Hubungan Selisih Belanja Modal dengan Selisih Belanja Pemeliharaan

Hasil pengolahan data selisih menunjukkan bahwa signifikansi 0,376 dan nilai korelasi -0,107 hal ini berarti lemahnya korelasi antara belanja modal dan belanja pemeliharaan karena berada dibawah 0,5 sedangkan tanda '-' (tanda negatif) menunjukkan adanya arah hubungan yang berlawanan, begitu juga untuk daerah luar pulau Jawa pada tingkat signifikansi 0,802 dan nilai korelasi -0,031 artinya angka tersebut menunjukkan korelasi yang cukup kuat antara belanja modal dengan belanja pemeliharaan karena berada diatas 0,5 sedangkan tanda '-' (tanda negatif) menunjukkan adanya arah hubungan yang berlawanan. Hal tersebut memberi arti bahwa kebijakan pengalokasian anggaran tidak mempertimbangkan biaya pemeliharaan dan perbaikan terhadap *expected life* dari suatu proyek/kegiatan, maka hubungannya tidak searah/berlawanan apabila belanja pemeliharaan naik maka belanja modal turun, demikian juga sebaliknya.

Hasil Pengujian Korelasi Data Changes/ ΔBM dan ΔBP

		Pulau Jawa		Luar Pulau Jawa	
		SBM	SBP	SBM	SBP
SBM	Pearson Correlation	1	-,107	1	-,031
	Sig. (2-tailed)	.	,376	.	,802
	N	70	70	70	70
SBP	Pearson Correlation	-,107	1	-,031	1
	Sig. (2-tailed)	,376	.	,802	.
	N	70	70	70	70

Sumber: Hasil Penelitian, 2006 (diolah dengan SPSS versi 12)

3. Perbedaan Hubungan antara Wilayah Pulau Jawa dan Wilayah Luar Pulau Jawa

Hasil Analisis Statistik Deskriptif Uji-t

	Kab/Kota	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
BM	Pulau Jawa	140	71.856.883.071,43	47.094.582.646,41	3.980.218.689,83
	Luar Jawa	140	50.946.153.428,57	38.499.607.709,02	3.253.810.726,07
BP	Pulau Jawa	140	19.975.317.071,43	21.112.186.435,59	1.784.305.419,27
	Luar Jawa	140	13.924.884.071,43	11.833.886.764,99	1.000.145.974,94

Sumber: Hasil penelitian, 2006 (diolah dengan SPSS versi 12)

Hasil pengujian menunjukkan bahwa terdapat perbedaan rata-rata antara pulau Jawa dan luar pulau Jawa untuk belanja modal 6:4 dan belanja pemeliharaan 3:2, hal tersebut memberikan arti bahwa pemerintah kabupaten /kota di daerah pulau Jawa lebih tinggi dibandingkan di daerah luar pulau Jawa.

Hasil Pengujian t-test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means		
		F	Sig.	t	Df	Sig. (2-tailed)
BM	Equal variance assumed	6,509	,011	4,067	278	,000
	Equal variance not assumed			4,067	267,428	,000
BP	Equal variance assumed	16,01	,000	2,958	278	,003
	Equal variance not assumed			2,958	218,497	,003

Sumber: Hasil penelitian, 2006 (diolah dengan SPSS versi 12)

Hasil pengujian menjelaskan bahwa t hitung untuk belanja modal dengan *equal variance not assumed* adalah 4,067 dengan nilai signifikansi 0,000 dan untuk belanja pemeliharaan adalah 2,958 dengan nilai signifikansinya 0,003. Oleh karena probabilitas <0,05, maka Ho ditolak, atau kedua rata-rata (mean) belanja modal di pulau Jawa dan luar pulau Jawa benar-benar berbeda, yang berarti tidak ada bukti statistik yang bisa

menyatakan bahwa rata-rata belanja pemeliharaan di pulau Jawa sama dengan rata-rata belanja pemeliharaan di luar pulau Jawa.

Belanja Modal dapat dilihat dari output pada baris "mean difference" adalah Rp20.910.729.642,86¹⁰, maka pada kolom keterangan "95% confidence interval of the difference" diperoleh hasil adalah: pertama, *Lower* adalah: Rp10.788.834.315,77 kedua, *Upper* adalah: Rp31.032.624.969,94. Hal ini berarti perbedaan belanja modal di daerah pulau Jawa dan luar pulau Jawa berkisar antara Rp10.788.834.315,77 sampai Rp31.032.624.969,94 dengan perbedaan Rp20.910.729.642,86.

Untuk belanja pemeliharaan nilai "mean difference" adalah Rp6.050.433.000¹¹ dari kolom keterangan "95% confidence interval of the difference" dan kolom *equal variance not assumed*, angka yang diperoleh adalah, pertama, *Lower* adalah: Rp2.019.012.374,40 kedua, *Upper* adalah: Rp10.081.853.625,60. Hal ini berarti perbedaan belanja pemeliharaan di pulau Jawa dan luar pulau Jawa berkisar antara Rp2.019.012.374,4 sampai Rp10.081.853.625,60, dengan perbedaan rata-rata adalah Rp6.050.433.000. Jadi dapat disimpulkan bahwa hubungan belanja modal dengan belanja pemeliharaan berbeda secara signifikan antara daerah pulau Jawa dengan daerah luar pulau Jawa. Pemerintah daerah di pulau Jawa lebih tinggi hubungannya dibandingkan dengan kabupaten/kota di wilayah luar pulau Jawa. Hal ini bisa

¹⁰ Angka tersebut berasal dari: Rata-rata BM Pulau Jawa dikurangi dengan rata-rata BM luar pulau Jawa atau Rp71.856.883.071,43 - Rp50.946.153.428,57 = Rp20.910.729.642,86. BM adalah singkatan dari Belanja Modal.

¹¹ Angka berasal dari rata-rata BP di pulau Jawa dikurangi dengan rata-rata BP di luar pulau Jawa atau Rp19.975.317.071,43 – Rp13.924.884.071,43 = Rp6.050.433.000. BP adalah singkatan dari Belanja Pemeliharaan.

disebabkan karena kemampuan sumber daya manusia aparat pemerintah mampu memprediksi dan merencanakan belanja pemeliharaan serta mengalokasikan dengan tepat. Sehingga pengambilan keputusan di pemerintah daerah pulau Jawa lebih baik karena sudah memiliki aparat yang mampu berpikir strategik. Pengungkapan ini senada dengan penjelasan Dwiyanto *et al.* (2003) yang menyatakan bahwa isu putra daerah dan kualitas sumber daya manusia sangat menentukan kualitas penyajian anggaran pendapatan dan belanja daerah yang transparan serta dapat dipertanggungjawabkan.

E. SIMPULAN, KETERBATASAN dan REKOMENDASI

1. Simpulan

Hasil pengolahan dan analisis data untuk pengujian hubungan belanja modal dan belanja pemeliharaan adalah sebagai berikut:

- a. Hubungan belanja modal dengan belanja pemeliharaan pada tahun anggaran 2003, tidak mempunyai korelasi di daerah Pulau Jawa. Namun, daerah luar pulau Jawa berkorelasi positif. Hal ini dapat diasumsikan bahwa secara keseluruhan nilai aset tetap pemerintah daerah di luar Pulau Jawa mengalami kenaikan dengan adanya belanja modal pada tahun yang bersangkutan.
- b. Hubungan belanja modal 2003 dengan belanja pemeliharaan 2004, untuk daerah pulau Jawa maupun daerah luar pulau Jawa memberi bukti bahwa belanja modal berkorelasi cukup kuat dengan belanja pemeliharaan, hal ini berarti pembuatan

keputusan pengalokasian belanja modal berkorelasi positif dengan alokasi belanja pemeliharaan atas aset tetap yang telah dimiliki pada tahun sebelumnya.

- c. Hubungan belanja modal 2004 dan belanja pemeliharaan 2004, untuk daerah pulau Jawa maupun daerah luar pulau Jawa memberikan bukti bahwa tidak berkorelasi, hal ini bisa disebabkan oleh kesiapan pemerintah daerah dalam merespon kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia berupa aturan Kepmendagri No.29 Tahun 2002 tentang penyajian APBD yang transparan dan akuntabel seperti yang dijelaskan dalam PP No.105/2000 yang sekarang telah diperbarui dengan PP No. 58/2005.
- d. Hubungan total selisih belanja modal dengan selisih belanja pemeliharaan, untuk daerah pulau Jawa menunjukkan tidak mempunyai korelasi antara belanja modal dengan belanja pemeliharaan, arah hubungannya berlawanan, begitu juga sebaliknya yang terjadi di daerah luar pulau Jawa hal ini memberi arti bahwa apabila belanja pemeliharaan naik maka belanja modal turun, atau sebaliknya,

Hasil pengolahan uji beda menunjukkan bahwa terdapat perbedaan hubungan belanja modal dengan belanja pemeliharaan antara daerah pulau Jawa dan luar pulau Jawa. Secara statistik menyatakan bahwa di pulau Jawa lebih tinggi hubungannya dibandingkan dengan daerah di luar pulau Jawa. Dapat disimpulkan bahwa hubungan antara belanja modal dan belanja pemeliharaan berbeda secara signifikan antara daerah pulau Jawa dan daerah luar pulau Jawa. Temuan ini memberikan arti bahwa kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan pemerintah daerah pulau Jawa lebih baik dibandingkan

dengan daerah luar pulau Jawa. Kemampuan sumber daya manusia aparat pemerintah daerah pulau Jawa lebih paham dibandingkan daerah luar pulau Jawa dalam mengalokasikan anggaran pada pos yang tepat. Oleh sebab itu sumber daya manusia pemerintah daerah di luar pulau Jawa harus diberdayakan untuk mampu mengimbangi percepatan pembangunan dan keberpihakan kepada rakyat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

2. Keterbatasan dan Rekomendasi

- a. Data yang digunakan adalah data yang bersumber dari Laporan Realisasi APBD tahun 2003 dan 2004 untuk daerah Pulau Jawa dan daerah Luar Pulau Jawa, namun tidak semua Pemda telah menggunakan Kepmendagri No.29/2002. Untuk penelitian dan studi berikutnya perlu mengikutsertakan data tahun selanjutnya.
- b. Belanja Modal yang diteliti dalam penelitian ini tidak membedakan jenis aset tetap yang dimiliki. Untuk penelitian berikutnya perlu melihat klasifikasi belanja modal, berupa: jenis aset tetap, umur manfaat aset dan masa pemeliharaannya.
- c. Studi ini tidak membedakan antara kabupaten dan kota, baik di daerah Pulau Jawa maupun di daerah Luar Pulau Jawa. Untuk studi berikutnya perlu membedakan antara kabupaten dan kota karena hasil temuan Halim (2002) yang menyatakan bahwa di Indonesia ada kelompok daerah kabupaten kota yang kaya dan miskin.
- d. Pemerintah Pusat perlu memberikan payung hukum yang jelas dan tegas tentang pengertian belanja pemeliharaan baik rutin/berkala maupun rehabilitasi sedang/berat, sehingga tidak menyulitkan pemerintahan daerah dalam

mengimplementasikan kebijakan. Temuan dari hasil penelitian ini memberikan bukti bahwa ada ketimpangan kebijakan dan kurang tersosialisasi aturan yang digunakan antara daerah pulau Jawa dan daerah luar pulau Jawa. Terbatasnya kualitas aparat pemerintah daerah yang tersedia akan berdampak pada minimnya penyerapan anggaran yang ada. Pembinaan dan pengawasan dari Menteri Dalam Negeri sangat berpengaruh positif untuk terciptanya pemerintah daerah yang mandiri. Pemanfaatan dan pendayagunaan sumber daya alam yang melimpah masih terbatas, maka pemerintah daerah perlu berinisiatif mencari berbagai fasilitas pendukung (aset tetap) untuk mengelola hasil kekayaan alam agar terbebas dari ketertinggalan. Untuk mengejar ketertinggalan ini, daerah sangat membutuhkan aparat pemerintah daerah yang berkualitas dan berpikiran strategik.

F. DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukriy & Abdul Halim. 2006. Studi Atas Belanja Modal pada Anggaran Pemerintah Daerah dalam Hubungannya dengan Belanja Pemeliharaan dan Sumber Pendapatan, *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, Vol. 2 Nomor. 2 November2006, hal 17- 35 .
- Ablo, Emmanuel & Ritva Reinikka. 1998. Do budget really matter? Evidence from public spending on education and health care in Uganda. World Bank, *Policy Research Paper 1926*.
- Allen, Richard & Daniel Tommasi.2001. *Managing Public Expenditure: A Reference Book for transition Countries*. Paris: SIGMA-OECD.
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>
- Bland, Robert & Samuel Nunn. 1992. The Impact of capital spending on municipal operating budgets. *Public Budgeting & Finance* (Summer): 32-47.
- Dwiyanto, Agus. et al. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

- Halim, Abdul. 2002. Analisis varian pendapatan asli daerah dalam laporan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota di Indonesia. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, *Disertasi*.
- Ed. 2004a. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- . 2004b. *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, Salemba Empat, Jakarta.
- Kamensky, John M. 1984. Budgeting for state and local infrastructure: Developing a strategy. *Public Budgeting and Finance* (Autumn): 3-17
- Karo-Karo, Syukur Selamat. 2006. Hubungan belanja modal dengan belanja operasional dan pemeliharaan pada pemerintah kabupaten/kota di pulau Jawa. Program Magister Sains-Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada. *Tesis*.
- Keefer, Philip & Stuti Khemani. 2003. The political economy of public expenditures. *Background paper for WDR 2004: Making Service Work for Poor People*. The World Bank.
- Mardiasmo, 2002a. Otonomi Daerah sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah, *Jurnal Ekonomi Rakyat*. Th. I No. 4. Juni
- , 2002b. *Akuntansi Sektor Publik*. Andi Yogyakarta. Yogyakarta.
- Munir, Badrul. 2003. *Perencanaan Anggaran Kinerja-Memangkas Inefisiensi Anggaran Daerah*. Mataram, Samawa Center.
- Kumorotomo, Wahyudi & Erwan Agus Purwanto, Ed. 2005. *Anggaran Berbasis Kinerja, Konsep dan Aplikasinya*, Magister Administrasi Publik. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- KSAP. 2005. *Standar Akuntansi Pemerintahan*, Fokusmedia. Bandung.
- Pagano, Michael. 1984. Notes on Capital budgeting. *Public Budgeting & Finance* 4 (Autumn): 31-40.
- Republik Indonesia. 1999. Undang-Undang Republik Indonesia No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah.
- . 1999. Undang-Undang Republik Indonesia No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- . 2000. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.105/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- . 2002. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29/2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.

- . 2004. Undang-Undang Republik Indonesia No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- . 2004. Undang-Undang Republik Indonesia No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah.
- . 2004. Undang-Undang Republik Indonesia No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- . 2005. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- . 2006. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Sugiyono, 2003. *Statistika untuk Penelitian*. Alfabeta Publishing. Bandung.
- Thibadoux, Greg M. 1988. Capital budgeting, in Apostolou, Nicholas G. & D. Larry Crumbley. 1988. *Handbook of Governmental Accounting and finance*. New York: John Wiley & Son.
- Thomassen, Henry. 1990. Capital budgeting for a state. *Public Budgeting & Finance* 10 (Winter): 72-86.