

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dalam sejarah perkembangan otonomi daerah di Indonesia, telah lahir berbagai produk perundang-undangan yang mengatur mengenai pemerintahan di daerah. Diantaranya adalah UU No.5/1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, yang merupakan produk dari rezim orde baru dianggap paling lengkap dan berlaku paling lama (kurang lebih 25 tahun).

Namun meskipun dianggap paling lengkap, dalam pelaksanaan UU No.5/1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah mengalami penyimpangan dengan terjadinya eksploitasi sumber daya daerah oleh pemerintah pusat.

Selain UU No.5/1974, Undang-Undang lain yang erat hubungannya dengan masalah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia adalah UU No.32/1956 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah negara dengan daerah-daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Undang-Undang ini pada kenyataannya juga memperoleh kemampuan keuangan daerah karena di dalamnya tidak terdapat pembagian yang jelas baik mengenai sumber-sumber pendapatan maupun kewenangan pengurusan dan pengelolaannya antara pemerintah pusat dan daerah.

Setelah cenderung tidak berubah atau dapat dikatakan mengalami stagnasi selama kurang lebih 30 Tahun, di mulai tumbangnya orde baru, sistem politik dan pemerintahan Indonesia mendapat cakrawala baru dengan datangnya arus reformasi di akhir dekade 90-an. berbagai kondisi ketidakpuasan di daerah yang selama ini tenggelam muncul kepermukaan dengan terbuka. termasuk di antaranya tuntutan otonomi dan pembagian keuntungan yang adil dari pemanfaatan sumber daya alami di daerah, maka kemudian untuk mengakomodasi aspirasi-aspirasi daerah ditetapkanlah UU Otonomi Daerah yang terdiri dari :

1. UU NO.22/1999 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti UU NO.5/1974 tentang pemerintahan di daerah dan UU NO.5/1974 tentang pemerintahan desa.
2. UU NO.25/1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah otonomi sebagai pengganti UU NO.32/1956 tentang perimbangan keuangan antara negara dengan daerah-daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Setelah undang-undang tersebut dilaksanakan kurang lebih selama 5 tahun. seiring dengan “Reformasi Birokrasi” yang dijalankan pemerintah, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, untuk menjawab tuntutan yang semakin deras akan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih (*good governance*) dan desentralisasi kewenangan, akhirnya Pemerintah dan DPR pada tanggal 15 Oktober 2004 berhasil menetapkan UU Otonomi Daerah yang baru yang terdiri dari :

1. UU NO.32/2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti UU NO.22/1999 tentang Pemerintah Daerah.
2. UU NO.33/2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai pengganti UU NO.25/1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan daerah otonomi.

Undang-Undang ini memberikan kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan kota didasarkan pada azas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Undang-Undang No.32 tahun 2004 dan Undang-Undang No.33 tahun 2004 secara signifikan akan mempengaruhi perubahan yang fundamental dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintah daerah, termasuk bidang keuangan daerah. perubahan tersebut di harapkan menuju terciptanya sistem pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik dalam upaya mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah secara optimal sesuai dengan dinamika dan tuntutan masyarakat yang berkembang.

Melihat perubahan mendasar yang terjadi dalam Undang-Undang otonomi daerah yang baru, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai pengaruh pelaksanaan Undang-Undang tersebut terutama dalam hubungannya dengan kemampuan keuangan daerah yang nyata. maka di butuhkan kemandirian daerah, terutama dalam bidang keuangan, dengan meletakkan dasar-dasar pembiayaan (pembangunan) daerah di atas kekuatan sendiri.

Penelitian ini akan di lakukan penulis pada Dinas pendapatan daerah kota Sukabumi. pemilihan lokasi di kota sukabumi antara lain karena penulis melihat tingginya ketergantungan daerah kota Sukabumi pada bantuan keuangan dari pemerintah pusat dan Propinsi (Jawa Barat).

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Sebelum dan Sesudah pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Daerah UU No.32/2004 dan UU No.33/2004”** (Studi Kasus Pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Sukabumi).

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan Latar Belakang penelitian, penulis mengidentifikasi masalah : Bagaimana Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Sebelum dan Sesudah pelaksanaan Undang-Undang otonomi daerah UU NO.32/2004 dan UU NO.33/2004.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebelum dan sesudah pelaksanaan UU otonomi daerah yang baru.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan berguna bagi berbagai pihak antara lain bagi :

1. Penulis

Dengan melakukan penelitian langsung di lapangan, penulis dapat memahami apa yang sebenarnya terjadi serta hambatan yang di hadapi dalam proses pelaksanaan otonomi daerah, sehingga dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai pemerintah daerah. dan sebagai salah satu syarat dalam menempuh ujian akhir sarjana (Program S1) program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi di Universitas Widyatama.

2. Pemerintah Daerah

Penulis berharap agar penelitian ini dapat di jadikan masukan bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah baik penetapan peraturan daerah yang berhubungan dengan upaya peningkatan pendapatan Asli Daerah maupun peningkatan efisiensi dan efektifitas kinerja pemerintah daerah.

3. Peneliti lain

Hasil penelitian ini di harapkan menjadi bahan masukan bagi penelitian selanjutnya.

1.5 Kerangka Pemikiran

Pengelolaan keuangan dalam suatu negara atau daerah otonom dalam suatu negara merupakan suatu hal yang sangat penting dalam rangka perencanaan, pengawasan dan pertanggung jawaban terhadap penggunaan atau pemanfaatan sumber dana yang dimiliki oleh negara atau daerah tersebut. Salah satu alat keuangan yang dipergunakan dalam memenuhi fungsi tersebut adalah anggaran.

Revrisond Baswir (2000 ; 25) menyebutkan anggaran adalah :

“Anggaran secara umum dapat di artikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijaksanaan untuk suatu periode di masa yang akan datang”.

Menurut **Revrisond Baswir (2000 ; 26)**, secara umum Anggaran Negara di artikan sebagai:

“Suatu pernyataan tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang di harapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan, serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang sungguh-sungguh terjadi di masa lalu”.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka melalui anggaran negara tidak hanya dapat diketahui besarnya rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah untuk suatu periode di masa depan, tetapi juga dapat diketahui mengenai penerimaan dan pengeluaran negara yang sungguh-sungguh terjadi di masa yang lalu.

Dalam suatu negara yang menganut asas desentralisasi dalam sistem pemerintahannya maka akan mengenal daerah-daerah otonom yang mempunyai kebebasan dalam mengatur dan mengurus urusan-urusan yang menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Dalam mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangganya tersebut kepada daerah otonom juga di berikan sumber-sumber dana atau penerimaan yang akan di pergunakan untuk memenuhi kebutuhan biaya pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerah. Sama seperti halnya pada pemerintah pusat maka pemerintah daerah juga harus menuangkan program-program dan rencana pengeluaran dari penerimaan untuk suatu periode di masa depan kedalam suatu bentuk anggaran yang disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Secara khusus mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah seperti di dalam ketentuan umum UU No.25/1999 pasal 1 angka 13 menyatakan :

“APBD adalah suatu rencana keuangan daerah yang di tetapkan berdasarkan peraturan daerah”.

Secara khusus mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah seperti di dalam ketentuan umum UU No. 33/2004 pasal 1 angka 17 menyatakan :

“APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang di bahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan di tetapkan dengan peraturan daerah”.

APBD merupakan suatu hal yang sangat penting dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah karena :

1. Menentukan jumlah pajak yang di bebankan kepada rakyat daerah.
2. Merupakan suatu sarana untuk mewujudkan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.
3. Memberi isi dan arti kepada tanggung jawab pemerintah daerah umumnya dari kepala daerah khususnya, karena APBN itu menggambarkan seluruh kebijaksanaan pemerintah daerah.
4. Merupakan suatu sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah dengan secara yang lebih mendalam dan berhasil guna.
5. Merupakan suatu pemberian kuasa kepada kepala daerah untuk melakukan penyelenggaraan keuangan didalam batas-batas tertentu.

Adapun sumber-sumber pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sebelum ditetapkannya UU otonomi daerah yang baru menggunakan dasar UU NO.5 Tahun 1974 pasal 55, yang membagi sumber-sumber pendapatan daerah atas :

1. Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari :
 - 1) Hasil pajak daerah
 - 2) Hasil retribusi daerah
 - 3) Hasil perusahaan daerah
 - 4) Lain-lain usaha daerah yang sah
2. Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah yang terdiri dari
 - 1) Sumber dari pemerintah
 - 2) Sumber-sumber lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan
3. Lain-lain pendapatan yang sah

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 pasal 79 dan 80 serta UU No.25 tahun 1999 pasal 3,4, dan 6 membagi sumber-sumber pembiayaan daerah sebagai berikut :

1. Pendapatan hasil daerah yang terdiri dari :
 - 1) Hasil pajak daerah
 - 2) Hasil retribusi daerah
 - 3) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengolahan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - 4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah
2. Dana perimbangan yang terdiri dari :
 - 1) Bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, perolehan hak atas tanah dan penerimaan dari sumber daya alam
 - 2) Dana alokasi umum
 - 3) Dana alokasi khusus
3. Pinjaman daerah
4. Lain-lain penerimaan yang sah.

Sedangkan UU Otonomi Daerah yang baru dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 157 dan 159, serta UU No. 33 Tahun 2004 pasal 6 dan 10 sumber pendapatan daerah terdiri dari:

1. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
 - 1) hasil pajak daerah
 - 2) hasil retribusi daerah
 - 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - 4) lain-lain PAD yang sah, yang meliputi :
 - (1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak di pisahkan
 - (2) Jasa giro
 - (3) Pendapatan bunga
 - (4) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
 - (5) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah

2. Dana perimbangan yang terdiri dari :

- 1) Dana Bagi Hasil
- 2) Dana Alokasi Umum, dan
- 3) Dana Alokasi Khusus

3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Dalam Undang-Undang otonomi daerah yang baru di sediakan dana alokasi umum yang di tetapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri netto yang di tetapkan dalam APBN yang pengaturannya sebagai berikut :

Dana alokasi umum untuk daerah propinsi dan untuk daerah kabupaten/kota di tetapkan masing-masing 10% dan 90% dari dana alokasi umum. pendapatan daerah yang berasal dari dana reboisasi dibagi dengan imbang 40% di bagi kepada daerah penghasil sebagai dana alokasi khusus, 60% untuk pemerintah pusat, kecuali dalam rangka reboisasi, daerah yang mendapat pembiayaan kebutuhan khusus menyediakan dana pendamping dari APBD sesuai dengan daerah yang bersangkutan.

Dalam penyusunan APBD, penganggaran pengeluaran harus di dukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. jumlah pendapatan yang di anggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang telah di ukur secara rasional yang dapat di capai untuk setiap sumber pendapatan sedangkan belanja yang di anggarkan dalam APBD merupakan yang tertinggi untuk setiap jenis belanja. APBD di susun berdasarkan format anggaran defisit (*Deficit budget format*) dimana selisih antara pendapatan dan belanja dapat mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. selisih lebih antara pendapatan terhadap belanja disebut surplus anggaran, sedangkan selisih kurang pendapatan terhadap belanja disebut defisit anggaran.

Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan apabila terjadi defisit di tutup melalui sumber pembiayaan daerah seperti pinjaman dan penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. sehingga pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang di maksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah. pembiayaan daerah yang di maksud tersebut dalam

APBD di rinci menurut sumber pembiayaan. sedangkan yang di maksud dengan dana cadangan adalah dana yang di selisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana yang relatif cukup besar yang tidak dapat di bebaskan dalam satu tahun anggaran.

Dengan pelaksanaan UU Otonomi Daerah di harapkan kemampuan pemerintah daerah dalam menghasilkan Pendapatan Asli Daerah dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah terutama pendapatan asli daerah (PAD), sedangkan keuangan kemandirian daerah dapat dilihat dari besarnya bantuan atau subsidi pemerintah pusat terhadap daerah yang bersangkutan terutama bila di dibandingkan dengan total pendapatan daerah.

1.6 Metodologi Penelitian

Metodologi yang di gunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif, metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang (Nasir, 1999 ; 63). Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang di selidiki. dalam metode ini data di kumpulkan setelah semua kejadian telah selesai berlangsung dan mengamati secara seksama aspek-aspek tertentu yang berkaitan erat dengan masalah yang di teliti, sehingga di peroleh data-data yang menunjang penyusunan laporan penelitian, baik data primer maupun data sekunder. Data-data yang di peroleh tersebut akan diolah dan di analisis lebih lanjut dengan dasar-dasar teori yang telah di pelajari sehingga memperoleh gambaran mengenai objek tersebut dan dapat di simpulkan mengenai masalah yang di teliti.

Untuk melaksanakan penelitian ini, penulis menggunakan pengumpulan data sebagai berikut :

1. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan adalah penelitian yang di maksudkan untuk memperoleh data primer yaitu data yang diperoleh melalui :

- 1) Pengamatan (*Observation*), yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan mengamati secara langsung objek yang di teliti
 - 2) Wawancara (*Interview*), yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab dengan pimpinan atau pihak yang berwenang atau bagian lain yang berhubungan langsung dengan objek yang di teliti.
2. Penelitian kepustakaan (*Library research*)

Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder yaitu data yang merupakan faktor penunjang yang bersifat teoritis / kepustakaan.

1.7 Lokasi dan Waktu Penelitian

Untuk mendapatkan data yang di perlukan, penulis melakukan penelitian pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Sukabumi yang berlokasi di Jl. R.Syamsudin, SH No.25 kota Sukabumi, adapun waktu penelitian dilaksanakan sejak bulan Februari 2007 sampai dengan selesai.