

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Dalam rangka menciptakan penyelenggaraan pemerintah negara dan pembangunan nasional menuju masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 Undang-undang Dasar 1945 menetapkan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Selanjutnya dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya menyatakan bahwa Negara Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi. Dimana pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945 Nomor 22 Tahun 1999, diharapkan dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna bagi penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan tanggung jawab kepada masyarakat. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana tersebut diatas, maka diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah.

Konsep baru tentang otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dapat diterjemahkan bahwa pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi masyarakat di daerah masing-masing. Otonomi yang nyata

mengandung arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah adalah didasarkan pada faktor-faktor perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijakan-kebijakan yang benar-benar menjamin daerah bersangkutan untuk mengurus rumah tangga di daerahnya. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab berarti otonomi daerah benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu memperlancar pembangunan di seluruh pelosok tanah air tanpa adanya pertentangan antar kebijakan yang diberikan oleh pemerintah daerah serta pelaksanaan operasional yang dilaksanakan oleh daerah penerima otonomi, sehingga pembangunan daerah merupakan rangkaian pembangunan nasional secara menyeluruh (Leo, 1999).

Pelaksanaan otonomi pembangunan daerah di Indonesia telah berlaku efektif tahun 2001, dimana diberlakukan 2 tahun setelah diundangkan pada Mei 1999. Menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Hanggono dkk, 2000 : 6 ). Dengan otonomi daerah, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus serta mengembangkan daerahnya, sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya terutama dalam rangka pembangunan ekonomi yang menjadi faktor terpenting sebagai tolak ukur tingkat kesejahteraan kehidupan masyarakat. Dengan diberlakukannya undang-undang ini terjadi perubahan yang sangat mendasar dalam sistem pengelolaan pemerintahan yang selama ini bersifat *sentralistik* menjadi bersifat *desentralistik*. Implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah transformasi peran pemerintah pusat dan daerah. Peran pemerintah pusat semakin kecil, sebaliknya peran pemerintah daerah akan semakin besar dalam pembangunan di wilayahnya. Dengan demikian pembangunan daerah diharapkan lebih berorientasi pada kebutuhan daerah setempat (Wijaya, 1992 ). Di era otonomi daerah ini setiap wilayah dituntut untuk bisa mencari, atau mengelola dan mengidentifikasi kemampuan daerah yang bersangkutan.

Memperhatikan berbagai hasil kajian para ahli menunjukkan bahwa otonomi daerah selama ini tergolong sangat kecil dilihat dari indikator kecilnya kewenangan, jumlah bidang pemerintahan, dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

yang dimiliki daerah (Hoessein, 2000 :3). Hal ini merupakan gambaran dari praktek pemerintahan masa lalu yang dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Dengan berpegang pada undang-undang tersebut, maka praktek yang terjadi di lapangan berupa sentralisasi kekuasaan yang sangat kuat, sehingga masyarakat di daerah tidak memiliki kekuasaan dan kesempatan untuk mengaktualisasikan kepentingan dan potensi daerahnya sendiri (Mardiasmo, 2000 : 574).

Kewenangan yang begitu luas tentunya akan membawa konsekuensi-konsekuensi tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya itu. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya. Sejalan dengan hal tersebut, Koswara (2000 : 5) menyatakan bahwa daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Salah satu ukuran kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi adalah dengan melihat besarnya nilai PAD yang dapat dicapai oleh daerah tersebut. Dengan PAD yang relatif kecil akan sulit bagi daerah tersebut untuk melaksanakan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara mandiri, tanpa didukung oleh pihak lain (dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Propinsi). Padahal dalam pelaksanaan otonomi ini, daerah dituntut untuk mampu membiayai dirinya sendiri.

Sebagai salah satu kota yang melaksanakan otonomi daerah, Kota Probolinggo memiliki potensi dari beragam sektor ekonomi. Selain sektor perindustrian dan perdagangan, sektor pengangkutan dan komunikasi merupakan sektor yang memberikan kontribusi yang signifikan bagi pertumbuhan ekonomi Kota Probolinggo. Hal ini ditandai dengan semakin meningkatnya PDRB yang sesuai

dengan data yang diambil dari Badan Pusat Statistik Kota Probolinggo tahun 1997-2007. Sebagai bahan perbandingan data sumbangan sektor perindustrian dan sektor perdagangan dapat dilihat pada Tabel 1.1 dan data sektor pengangkutan dan komunikasi dapat dilihat pada Tabel 1.2.

**Tabel 1.1 : Sumbangan Sektor Industri Pengolahan dan Perdagangan Terhadap PDRB Kota Probolinggo Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 1997 – 2007 (Juta Rupiah)**

TAHUN	SEKTOR INDUSTRI PENGOLAHAN	SEKTOR PERDAGANGAN	PDRB	Pertumbuhan (%)
1997	Rp 152.030,80	Rp 126.980,52	Rp 279.001,32	-
1998	Rp 214.982,58	Rp 213.147,34	Rp 428.129,92	53,45
1999	Rp 260.504,23	Rp 234.156,67	Rp 494.659,90	15,53
2000	Rp 316.774,27	Rp 361.944,26	Rp 678.718,53	37,21
2001	Rp 313.543,69	Rp 432.569,66	Rp 746.113,35	9,92
2002	Rp 312.635,15	Rp 494.470,38	Rp 807.105,53	8,17
2003	Rp 316.042,24	Rp 564.288,01	Rp 880.330,25	9,07
2004	Rp 363.900,99	Rp 653.384,26	Rp 1.017.285,25	15,55
2005	Rp 406.748,27	Rp 846.485,48	Rp 1.253.223,75	23,19
2006	Rp 475.176,85	Rp 1.015.489,60	Rp 1.490.666,45	18,94
2007	Rp 538.887,59	Rp 1.191.689,08	Rp 1.730.576,67	16,09
Rata-rata	Rp 333.747,88	Rp 557.691,39	Rp 891.437,36	18,82

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Probolinggo

**Tabel 1.2 : Sumbangan Sektor Pengangkutan dan Komunikasi terhadap PDRB Kota Probolinggo Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 1997 – 2007 (Juta Rupiah)**

TAHUN	SEKTOR PENGANGKUTAN	SEKTOR KOMUNIKASI	PDRB	Pertumbuhan (%)
1997	Rp 110.264,66	Rp 6.630,16	Rp 116.894,82	-
1998	Rp 121.863,87	Rp 13.429,94	Rp 135.293,81	12,73
1999	Rp 131.924,45	Rp 15.512,41	Rp 147.436,86	8,97
2000	Rp 160.558,74	Rp 27.244,91	Rp 187.803,65	27,37
2001	Rp 191.139,00	Rp 31.940,44	Rp 223.079,44	18,78
2002	Rp 234.546,48	Rp 42.407,06	Rp 276.953,54	24,15
2003	Rp 268.815,58	Rp 53.672,36	Rp 322.487,94	16,44
2004	Rp 292.328,43	Rp 60.321,56	Rp 352.649,99	9,35
2005	Rp 404.347,54	Rp 79.531,37	Rp 483.878,91	37,21
2006	Rp 458.951,95	Rp 90.565,20	Rp 549.517,15	13,56
2007	Rp 500.715,51	Rp 101.846,97	Rp 602.562,48	9,65
Rata-rata	Rp 261.405,11	Rp 47.554,76	Rp 308.959,87	16,19

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Probolinggo

Berdasarkan Tabel 1.1 dan 1.2 dalam kurun waktu 10 tahun sektor pengolahan dan perdagangan menunjukkan rata-rata pertumbuhan sebesar 18,82 persen. Menurunnya kinerja ekonomi akibat krisis ekonomi sejak pertengahan tahun 1997 dan setelah krisis ekonomi menyebabkan pertumbuhan PDRB Kota Probolinggo mengalami kenaikan dan penurunan yang tajam. Kondisi seperti ini pula yang berdampak pada sumbangan sektor pengangkutan dan komunikasi terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Probolinggo dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 16,19 persen. Sehingga menjadi cukup penting untuk mengetahui kemandirian Kota Probolinggo.

## 1.2 Perumusan Masalah

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan, daerah dibebani asas *dekonsentrasi* dari pada asas *desentralisasi* (Effendi, 1993:54). Sebagai realisasi otonomi di tingkat daerah, peningkatan PAD mempunyai peranan yang amat penting.

Untuk mengoptimalkan sumber Pendapatan Asli Daerah maka permasalahannya dirumuskan sebagai berikut:

1. Berapa besar kontribusi sumber-sumber PAD terhadap total PAD di Kota Probolinggo?
2. Berapa besar laju pertumbuhan PAD dan sumber-sumber PAD di Kota Probolinggo?
3. Berapa besar Derajat Otonomi Fiskal (DOF) sebagai ukuran tingkat kemandirian daerah?
4. Berapa besar Tingkat Kemampuan Rutin Daerah (KRD) atau Kemampuan PAD dalam membiayai Belanja Rutin Daerah?
5. Berapa besar Efektivitas dan Efisiensi Alokasi PAD?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui besarnya kontribusi sumber-sumber PAD terhadap total PAD di Kota Probolinggo
2. Untuk mengetahui laju pertumbuhan PAD dan sumber-sumber PAD di Kota Probolinggo.
3. Untuk mengetahui Derajat Otonomi Fiskal (DOF) sebagai ukuran tingkat kemandirian daerah.
4. Untuk mengetahui Tingkat Kemampuan Rutin Daerah (KRD) atau Kemampuan PAD dalam membiayai Belanja Rutin Daerah.
5. Untuk mengetahui Efektivitas dan Efisiensi Alokasi PAD.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi organisasi yang bersangkutan  
Memberikan informasi tentang potensi ekonomi dan keuangan daerah Kota Probolinggo dan prospek pengembangannya.
2. Bagi peneliti dan akademis  
Menjadi bahan referensi dan kajian bagi upaya penelitian yang lebih mendalam dan komprehensif terhadap masalah pengembangan potensi ekonomi daerah khususnya daerah Kota Probolinggo.
3. Bagi semua pihak yang berkepentingan  
Dapat mengetahui perkembangan keuangan daerah di Kota Probolinggo dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah.