

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Suatu negara memiliki tujuan yang hendak dicapai, salah satunya mensejahterakan seluruh rakyatnya. Begitu juga dalam lingkup yang lebih kecil, yaitu dalam suatu daerah. Hal tersebut bisa terwujud ketika suatu daerah mampu memberikan ataupun melakukan suatu hal yang menunjang kebutuhan daerahnya. Sehingga suatu daerah perlu membuat rancangan yang akan dijadikan pedoman untuk mencapai tujuan tersebut. UU No 32 Tahun 2004 pasal 1, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penerapan otonomi daerah merupakan salah satu tujuan pemerintah pusat untuk memberi kesempatan terhadap pemerintah daerah untuk mengatur aset-aset daerah sendiri yang nantinya akan digunakan untuk pembangunan daerahnya sendiri. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah dan masyarakat dituntut untuk mengetahui dan mengembangkan potensi yang ada di daerahnya sehingga bisa dijadikan sumber pendapatan selain pajak dan retribusi yang menjadi kewajiban masyarakat.

Kabupaten Bangkalan dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan tidak lepas dari sumber dan pembiayaan yang dalam hal ini adalah Anggaran Pengeluaran dan Belanja Daerah (APBD). Proporsi APBD Kabupaten Bangkalan saat ini sebagian besar masih bersumber dari pemerintah

pusat dalam bentuk Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Alokasi Umum (DAU), sedangkan pendapatan daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih relatif kecil dapat dilihat dari Tabel 1.1 berikut :

Tabel 1.1 Presentase Penerimaan Daerah dari Pajak Asli Daerah dan Bukan Pajak dalam APBD

	Tahun		
	2016	2017	2018
Pendapatan	1.996.103.702.791,97	2.215.459.298.819,63	2.071.928.257.959,40
PAD	200.073.202.553,75	222.751.907.150,85	239.513.792.916,41
Bukan Pajak	1.796.030.500.238,22	1.992.707.391.668,78	1.832.414.465.042,99
%PAD	10%	10%	12%
%Bukan Pajak	90%	90%	88%

Sumber: Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan, 2019

Pendapatan daerah dalam struktur APBD Kabupaten Bangkalan masih merupakan elemen yang cukup penting peranannya, baik untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan maupun pemberian pelayanan kepada publik. Apabila dikaitkan dengan pembiayaan, maka pendapatan daerah masih merupakan alternatif pilihan utama dalam mendukung program dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di Kabupaten Bangkalan.

Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan adalah salah satu instansi yang bertugas mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk pembangunan Daerah. Pendapatan Asli Daerah tersebut berasal dari Pajak dan Retribusi Daerah. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) ini didasarkan pada Undang–Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang disebut dengan UU PDRD. Berikut adalah data mengenai target dan realisasi Kabupaten Bangkalan tahun 2016–2018.

Tabel 1.2
Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Tahun 2016 - 2018

Tahun	Pendapatan Asli Daerah		
	Target	Realisasi	Persentase
2016	205.282.983.307,11	200.073.202.553,75	97,46
2017	198.949.893.139,14	222.751.907.150,85	111,96
2018	225.239.028.383,40	239.513.792.916,41	106,34

Sumber : Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan , 2019

Berdasarkan Dari data target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2016-2018 terdapat beberapa perbedaan, pada tahun 2016 terjadinya realisasi yang didapatkan kurang dari target yang ditetapkan, sedangkan pada tahun 2017–2018 terjadinya realisasi yang didapatkan melebihi dari target yang ditentukan. Data di atas membuktikan Pendapatan Asli Daerah mengalami naik-turun dari tahun ke tahun. Dilihat dari aspek keuangannya, hal ini menunjukkan adanya kinerja yang kurang baik untuk mengoptimalkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah. Kemungkinan terjadinya masyarakat kabupaten Bangkalan enggan dalam membayar pajak dan retribusi daerah. Pengelolaan anggaran pendapatan daerah sangat perlu diperhatikan upaya untuk peningkatan pendapatan pajak dan retribusi daerah tanpa harus menambah beban bagi masyarakat dan menimbulkan ketidaktertarikan berinvestasi. Selain itu perlu juga perhatian pada pengembangan potensi atau mencari sumber-sumber PAD baru.

Pengukuran kinerja merupakan salah satu faktor yang sangat penting bagi perusahaan karena pengukuran kinerja merupakan usaha memetakan strategi kedalam tindakan pencapaian tertentu (Giri, 1998). Pengukuran kinerja bertujuan untuk mengkomunikasikan strategi dengan baik antara atasan dan bawahan agar dapat menciptakan strategi yang lebih baik untuk perkembangan

perusahaan sektor publik dimasa yang akan datang (Mulyadi, 2001:31). Pollitt & Bouckaert (2000) mengemukakan, kinerja pemerintah tidak dapat hanya dinilai dari sisi outputnya saja, akan tetapi evaluasi kinerja biasanya merupakan elemen penting di dalam pengendalian manajemen organisasi yang dapat memberikan penekanan input, mengamati aturan untuk output dan untuk mengukur kuantitatif output.

Konsep *Balanced Scorecard* ini diperkenalkan oleh David P. Norton dan Robert Kaplan pada tahun 1990 di Amerika Serikat melalui suatu riset tentang pengukuran kinerja dalam organisasi di masa depan. *Balanced Scorecard* terdiri atas dua kata yaitu *Balanced* (berimbang) sedangkan *Scorecard* (kartu score). *Balanced* (berimbang) dapat diartikan dengan mengukur kinerja yang berimbang dan memiliki 2 sisi yaitu sisi keuangan dan non keuangan yang melibatkan bagian internal dan eksternal, Sedangkan *Scorecard* (kartu score) dapat diartikan suatu kartu yang digunakan untuk mencatat skor hasil kinerja, baik untuk kondisi sekarang maupun untuk perencanaan di masa yang akan datang guna mencapai tujuan. Pengukuran kinerja dengan *Balanced Scorecard* dapat dilakukan pada banyak sektor. Menurut (Chow et al 1998) *Balanced Scorecard* berbasis pada perencanaan dalam menilai pelanggan dan sistem proses internal untuk peningkatan kinerja pada organisasi itu sendiri. Kaplan dan Norton (2000:75) mengemukakan bahwa kelemahan-kelemahan pengukuran kinerja yang menitikberatkan pada kinerja keuangan yaitu ketidak mampuan mengukur kinerja harta-harta tidak tampak (*intangible assets*) dan harta-harta intelektual (sumber daya manusia) perusahaan, kinerja keuangan hanya mampu bercerita mengenai sedikit masa lalu perusahaan dan tidak mampu sepenuhnya menuntun perusahaan ke arah yang lebih baik.

Dengan hanya mengukur aspek keuangan saja, sebuah lembaga pemerintah seperti Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan tidak akan mengetahui seberapa besar pengaruh aspek non keuangan, sedangkan aspek tersebut sangat berpengaruh pada efektifitas dan produktifitas pemerintahan. Oleh karena itu, Badan Pendapatan Daerah kabupaten Bangkalan perlu menerapkan *balanced scorecard* agar dapat menilai kinerja secara lebih komprehensif, tidak hanya dari aspek keuangan saja, tetapi dari berbagai perspektif yang ada dalam *balanced scorecard* agar Kepala PD (Perangkat Daerah) dan pegawai lebih termotivasi untuk meningkatkan kinerjanya. Untuk mengukur kinerja tersebut diperlukan ukuran komprehensif yang mencakup 4 perspektif yaitu: perspektif keuangan (*financial perspective*) memberi gambaran mengenai sasaran keuangan, perspektif pelanggan (*customer perspective*) memberikan gambaran segmen pasar, perspektif proses bisnis internal (*internal business perspective*) memberikan gambaran untuk mencapai tujuan perusahaan, serta perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth perspective*) (Mulyadi, 2009:4). Gunawan (2000) mengemukakan keunggulan *balanced scorecard* yaitu adaptif dan responsif terhadap perubahan lingkungan bisnis, fokus terhadap tujuan perusahaan, merupakan sekumpulan pengukuran yang memberikan pandangan bisnis yang luas dan komprehensif kepada manajer puncak.

Mengenai kinerja organisasi sektor publik, maka yang terlintas di pikiran kita adalah *Good Governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik. Sejak digulirkan pada tahun 1993, kata *governance* menjadi kata kunci bagi perbaikan kinerja organisasi sektor publik. Terdapat pergeseran kata *government*, yang berarti pemerintah, yang menjadi *governance* yang berarti tata kelola

pemerintahan. Dalam UNDP (2000), Governance dapat di artikan sebagai penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara di semua tingkat. Dengan Adanya *Balanced Scorecard* sebagai salah satu metode yang komprehensif dalam pengukuran kinerja pemerintahan daerah, maka diharapkan instansi pemerintah dapat menerapkannya sehingga dapat mengupayakan terealisasinya Intruksi presiden No 7 Tahun 1999 dalam rangka penyusunan Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP) yang didalamnya memuat aturan pengukuran kinerja instansi pemerintah dan juga dapat meningkatkan mutu pelayanan sehingga visi misi Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan dapat terlaksana dengan baik.

Beberapa penelitian tentang pengukuran kinerja berbasis *Balanced Scorecard* yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Donie (2018), melakukan penelitian pendekatan kualitatif dengan analisa deskriptif. Penelitian tersebut memberikan hasil bahwa Dinas Kesehatan Bondowoso terdapat beberapa variasi pencapaian hasil. Perspektif keuangan dianggap cukup, sedangkan untuk 3 perspektif lainnya di anggap baik. Maka, *Balanced Scorecard* cocok untuk diterapkan pada Dinas Kesehatan Bondowoso. Dalam penelitian Mahsimna Asmie dan Cholifah (2017), Analisis Penerapan *Balanced Scorecard* Pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan keuangan dan Aset Kabupaten Sidoarjo melalui empat perspektif, yaitu perspektif keuangan, pelanggan, proses bisnis internal dan pembelajaran dan pertumbuhan, dinilai cukup baik diterapkan. Sedangkan dalam penelitian Prisilia (2017), dengan judul Analisis Kinerja Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dengan pendekatan *Balanced Scorecard* dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat berbagai variasi

pencapaian hasil. *Balanced Scorecard* cocok untuk diterapkan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Manggarai. Begitu pula dalam penelitian Wanda, (2016) dengan judul Evaluasi Dinas Pendapatan Daerah Kota Denpasar Berbasis *Balance Scorecard* dengan Pendekatan *Balanced Scorecard* terdapat variasi pencapaian hasil. Penerapan *Balanced Scorecard* Pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Denpasar dikatakan cukup.

Berdasarkan latar belakang masalah dan penelitian terdahulu yang telah diuraikan, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih dalam tentang pengukuran kinerja instansi pemerintahan yaitu pemerintah daerah, khususnya pada Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan dengan *Balanced Scorecard*.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kinerja Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan berdasarkan perspektif keuangan?
2. Bagaimana kinerja Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan berdasarkan perspektif pelanggan?
3. Bagaimana kinerja Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan berdasarkan perspektif bisnis internal?
4. Bagaimana kinerja Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan berdasarkan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan dengan pendekatan *Balanced Scorecard* berdasarkan 4 perspektif yaitu perspektif keuangan, perspektif pelanggan, perspektif bisnis internal, perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

1.4 Batasan Masalah

Batasan Masalah Pada Penelitian ini adalah dalam membahas keterkaitan antar perspektif, peneliti menggunakan narasi yang berdasarkan pada data yang ada dan pembahasan dari hasil pengelolaan data tersebut.

1.5 Manfaat Peneliti

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi beberapa pihak antara lain sebagai berikut:

1. Bagi Badan Pendapatan Kabupaten Bangkalan.

Penelitian ini sebagai bukti empiris mengenai kinerja Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan dengan pendekatan *Balanced Scorecard*.

2. Bagi Peneliti Selanjutnya.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi yang berguna dalam melaksanakan penelitian, maupun studi lebih lanjut. Serta bahan rujukan dalam melihat keadaan atau kondisi instansi pemerintah secara benar dan objektif.

3. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan wawasan mengenai kinerja Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bangkalan dengan menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard*.