

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Sistem dari pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang termasuk dalam orientasi kinerja (*performance budget*) memerlukan pengelolaan dana masyarakat. Sumber pendapatan daerah salah satunya dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumber dari Pendapatan Asli Daerah itu sendiri berasal dari pemanfaatan potensi sumber daya yang dimiliki daerah. Pemerintah daerah harus mampu menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial selain pajak dan retribusi. Maka dengan begitu pemerintah daerah harus mampu mengoptimalkan sumber-sumber penerimaannya tersebut. Pembangunan ekonomi dalam suatu negara juga perlu dana relatif cukup besar, sehingga memerlukan sumber penerimaan negara yang potensial. Pemungutan pajak merupakan salah satu usaha pemerintah dalam mencapai tujuan.

Upaya untuk melaksanakan suatu otonomi perlu meningkatkan kemampuan keuangan daerah, maka dari itu Pemerintah pusat melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, diantaranya dengan menetapkan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) yang kini diperbaharui menjadi Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 yang memberikan kewenangan dalam pengenaan pajak dan retribusi daerah. Harapan dari peraturan ini dapat mendorong pemerintah daerah dalam mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah, yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Berlakunya Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah termasuk langkah pemerintah pusat dalam memberikan otonomi yang seluas-luasnya bagi pemerintah daerah yang merupakan peluang juga tantangan. Sebuah peluang bagi pemerintah daerah apabila mampu dalam mengelola sumber penerimaan dengan optimal dan baik, sebaliknya apabila tidak mampu mengelola dengan baik akan menjadi sebuah tantangan.

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan peranan yang sangat penting untuk pembiayaan daerah sehingga perlu dilakukan suatu upaya dan kinerja pemerintah daerah untuk meningkatkan pajak dan retribusi daerah tersebut. Pengukuran dari kinerja pemerintah daerah dapat dilihat dari pendapatan asli daerah yang berasal dari jumlah pajak daerah yang telah diperolehnya, salah satu pendapatan daerah terbesar diperoleh dari pajak daerah. Untuk dapat meningkatkan pendapatan asli daerah khususnya pajak daerah diperlukan upaya efektivitas. Salah satu upaya dalam meningkatkan produktivitas pendapatan asli daerah dapat melalui subjek dan objek dari pendapatan daerah.

Menurut Halim (2012:101) Pajak Daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak. Berdasarkan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) No.28 Tahun 2009 Pasal 1 (Ayat 10 ) Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut dengan pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi (OP) atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan dari undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penerimaan negara dari

pajak digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin dan juga untuk membiayai pembangunan. Artinya, bahwa semua pembangunan dibiayai oleh masyarakat, oleh karena itu upaya untuk meningkatkan penerimaan negara dari pajak sangat penting, dana yang dihimpun berasal dari rakyat berasal dari pemerintah.

Menurut Mahsun (2006:25) kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang didalam *strategic planning* suatu organisasi. Kinerja seringkali digunakan untuk menyebutkan prestasi atau tingkat keberhasilan individu ataupun kelompok individu.

Untuk mengukur tingkat kinerja dari Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dapat dilakukan berdasarkan sistem *value for money*, Ada tiga pokok bahasan indikator *value for money* yaitu: ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Dengan menggunakan sistem ini Pemerintah Daerah dapat memperhitungkan seberapa besar pendapatan asli daerah yang berdasarkan dari jumlah pajak daerahnya.

Menurut Halim (2016:128) konsep *value for money* merupakan konsep untuk mengukur ekonomi, efisiensi dan efektivitas kinerja program, kegiatan dan organisasi. Menurut Nordiawan dan Hertianti (2010:161) Ekonomi berarti sumber daya input hendaknya diperoleh dengan harga yang lebih rendah (*spending less*), yaitu harga yang mendekati harga pasar. Menurut Nordiawan dan Hertianti (2010:162) Efisiensi adalah hubungan antara barang dan jasa (*output*) yang dihasilkan dalam sebuah kegiatan/aktivitas dengan sumber daya (*input*) yang digunakan. Menurut Halim dan Kusufi

(2012:43) Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya.

Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro, dimana dilihat dari pendapatan daerah ada yang tidak mencapai target yang ditetapkan, seperti tabel dibawah:

**Tabel 1. 1**  
**Target dan Realisasi Pendapatan Daerah Tahun 2015-2019**

| Total Pendapatan |                   |                   |
|------------------|-------------------|-------------------|
| Tahun            | Target (Rp)       | Realisasi (Rp)    |
| 2015             | 2.946.123.915.803 | 2.898.768.024.114 |
| 2016             | 3.799.272.843.916 | 2.993.316.433.026 |
| 2017             | 3.190.645.377.488 | 3.032.405.862.035 |
| 2018             | 3.352.454.311.317 | 4.808.428.810.295 |
| 2019             | 4.630.273.426.880 | 4.748.787.104.000 |

*Sumber : Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bojonegoro, 2020*

Dilihat dari tabel untuk jumlah realisasi atas pendapatan daerah untuk tahun 2015, 2016, dan 2017 tidak mencapai target yang ditetapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro, sedangkan hanya tahun 2018 dan 2019 yang melampaui target. Anggaran penerimaan pendapatan daerah masih ada yang dibawah target yang ditentukan. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro belum berhasil dalam proses pengaktualisasian rancangan anggaran yang telah disusun sebelumnya. Oleh karena itu, perlu menerapkan konsep *value for money*. Kerena konsep *value for money* sangat diperlukan untuk melihat sejauh mana tingkat ekonomis, efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan realisasi anggaran penerimaan. Pencapaian maksimal dari target tersebut belum tentu mencerminkan tingkat ekonomis, efisiensi dan efektivitas yang merupakan

tiga elemen utama dari *value for money*. Anggaran penerimaan pendapatan daerah masih ada yang dibawah target yang ditentukan. Hal tersebut mengindikasikan bahwa masih ada banyak potensi yang belum digali secara maksimal, dimana hal tersebut juga menunjukkan Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro belum mampu melakukan pemungutan atas pajak daerah. Karena pajak ada yang tidak tercover ataupun regulasi pajak tidak regresif. Pengalokasian target/anggaran harus sesuai dengan prioritas daerah agar keterbatasan dari keuangan daerah dapat ekonomis, efisien dan efektif.

Penerimaan dari pendapatan yang besar berdampak pada tanggung jawab yang besar pula karena, pengukuran kinerja pada Bapenda Kabupaten Bojonegoro sebagai institusi yang telah menangani Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat penting untuk dilakukan sebagai penilaian akuntabilitas organisasi dan menghasilkan pelayanan publik lebih baik. Akuntabilitas ini bukan hanya sekedar kemampuan yang menunjukkan bagaimana dana tersebut dibelanjakan, tetapi meliputi kemampuan yang menunjukkan bagaimana dana itu dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif. Selain itu juga kinerja dari Bapenda Kabupaten Bojonegoro dapat dinilai berdasarkan tingkat pencapaian maksimal dari target pajak yang telah ditetapkan sehingga belum tentu mencerminkan adanya tingkatan ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

Penurunan dari pendapatan dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti : kurangnya keefektivan dari kinerja pemerintah dalam pemungutan pajak, dan kurangnya wajib pajak yang sadar kewajibannya. Namun, untuk mengukur kinerja pemerintah dalam hal pemungutan pajak dan retribusi

tidak hanya dilihat dari pendapatan semata. Faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintah dalam hal pemungutan pajak dan retribusi yaitu pencapaian dalam penerimaan pajak dan retribusi. Target dan realisasi pajak daerah, dapat dilihat pada Tabel 1.2 dibawah ini :

**Tabel 1. 2**  
**Target dan Realisasi Pajak Daerah Tahun 2015 – 2019 (dalam jutaan rupiah)**

| Jenis Pajak                                     | Tahun  |           |        |           |        |           |        |           |        |           |
|-------------------------------------------------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|
|                                                 | 2015   |           | 2016   |           | 2017   |           | 2018   |           | 2019   |           |
|                                                 | Target | Realisasi | Target | Realisasi | Target | Realisasi | Target | Realisasi | Target | Realisasi |
| Pajak Hotel                                     | 2.050  | 4.687     | 3.943  | 3.899     | 4.487  | 2.042     | 2.730  | 3.757     | 4.314  | 6.001     |
| Pajak Restoran                                  | 2.500  | 5.267     | 3.897  | 7.292     | 5.267  | 5.929     | 5.530  | 6.838     | 5.979  | 9.181     |
| Pajak Hiburan                                   | 150    | 589       | 256    | 345       | 330    | 434       | 619    | 584       | 989    | 834       |
| Pajak Reklame                                   | 1.500  | 1.763     | 1.600  | 1.791     | 1.476  | 2.235     | 2.365  | 2.388     | 3.218  | 2.433     |
| Pajak Penerangan Jalan                          | 22.000 | 27.195    | 25.688 | 28.581    | 27.195 | 34.467    | 36.500 | 38.503    | 39.021 | 41.319    |
| Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan            | 650    | 1.676     | 750    | 1.479     | 1.240  | 1.910     | 1.760  | 1.425     | 2.961  | 3.821     |
| Pajak Parkir                                    | 125    | 133       | 125    | 290       | 133    | 374       | 320    | 362       | 477    | 255       |
| Pajak Air Tanah                                 | 268    | 330       | 275    | 395       | 315    | 442       | 529    | 683       | 595    | 1.114     |
| Pajak Sarang Burung Walet                       | 32     | 25        | 32     | 25        | 33     | 23        | 35     | 25        | 23     | 23        |
| Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan | 24.255 | 26.821    | 24.255 | 25.555    | 25.000 | 25.404    | 25.917 | 26.092    | 28.217 | 32.581    |
| Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan       | 7.600  | 10.267    | 7.500  | 9.473     | 7.500  | 14.623    | 12.183 | 13.499    | 13.363 | 11.695    |

Sumber : Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bojonegoro, Data diolah (2020)

Dilihat dari tabel diatas bahwa pendapatannya ada yang dibawah target dan ada yang melebihi target. Pencapaian maksimal pajak daerah dari target yang telah ditetapkan tersebut belum tentu mencerminkan tingkat ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Sedangkan, ada juga pajak daerah mengalami penurunan dalam pencapaian target. Penurunan ini tentunya mengindikasikan terdapat penurunan kinerja dalam pemungutan pajak daerah oleh Badan Pendapatan Kabupaten Bojonegoro yang nantinya dapat diteliti melalui *value for money*.

Konsep *value for money* penting bagi pemerintah untuk pemberi pelayanan pada masyarakat karena pemakaian konsep ini akan memberikan manfaat. Penerapan dari *value for money* dalam pengukuran kinerja organisasi sektor publik membantu suatu instansi pemerintah agar bisa memberikan pelayanan pada masyarakat dengan tepat dan sesuai sasaran sehingga terciptan mutu pelayanan yang baik dengan penggunaan sumber daya ekonomis dan efisien.

Masyarakat tentunya juga menghendaki pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan kinerja sektor publik, termasuk kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro dalam pengelolaan keuangan daerah. Tujuan dikehendaki masyarakat mencakup tentang pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan *value for money*, yaitu : ekonomis atau hemat cermat dalam pengadaan sumber dan juga alokasi sumber daya dalam artian penggunaan diminimalkan dan hasilnya dimaksimalkan serta efektif atau berhasil guna dalam artian mencapai tujuan dan sasaran. Untuk melaksanakan penilaian kinerja organisasi secara obyektif, maka diperlukan indikator kinerja terkait dengan efisiensi kerja dan kualitas pelayanan.

Sementara itu juga kualitas terkait kesesuaian dengan maksud dan tujuan (*fitness for purpose*), konsistensi dan kepuasan publik (*public satisfaction*). Kepuasan pada masyarakat dalam konteks ini dapat diartikan dengan semakin rendah keluhan dari masyarakat.

Besar atau kecil penerimaan dari pendapatan pajak daerah tergantung mekanisme pemungutannya. Realisasi tidak mencapai target penerimaan pajak daerah ini permasalahan menarik bagi peneliti untuk mengetahui situasi terjadi saat periode tersebut sehingga anggaran yang ditetapkan tidak tercapai maksimal. Kemampuan menggali potensi sumber dari penerimaan pajak daerah juga harus mengikuti kemampuan dalam hal menetapkan target yang sesuai potensi sesungguhnya serta juga harus kemampuan menekan biaya dikeluarkan sehingga dapat menciptakan konsep *value for money* penerimaan pajak daerah. Pendapatan Asli daerah yang cukup menjanjikan timbul pertanyaan terhadap konsep dari *value for money* pemungutan pajak daerahnya. Pada dasarnya konsep *value for money* digunakan sebagai suatu keberhasilan daerah dalam rangka mencapai sasaran yang di tetapkan.

Penelitian dilakukan pada Bapenda kabupaten Bojonegoro, dikarenakan belum terlalu banyak yang melakukan penelitian di Bapenda kabupaten Bojonegoro khususnya Pajak Daerah. Objek penelitian adalah kinerja pemerintah Kabupaten Bojonegoro khususnya penerimaan dari Pajak Daerah.

**Tabel 1. 3**  
**Kontribusi Pajak Daerah terhadap PAD Tahun Anggaran 2015-2019**

| Tahun                             | Pajak Daerah    | PAD             | Kontribusi |
|-----------------------------------|-----------------|-----------------|------------|
| 2015                              | 78.758.286.256  | 337.694.098.877 | 23,32%     |
| 2016                              | 79.130.307.792  | 339.639.555.036 | 23,30%     |
| 2017                              | 87.889.266.165  | 456.263.509.307 | 19,26%     |
| 2018                              | 94.161.050.795  | 424.003.272.906 | 22,21%     |
| 2019                              | 109.262.437.448 | 558.959.871.222 | 19,55%     |
| Rata-Rata Kontribusi Pajak Daerah |                 |                 | 21,53%     |

*Sumber : Bapenda Kabupaten Bojonegoro, Data Diolah (2020)*

Setelah menghitung kontribusi dari pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah 2015-2019 diketahui bahwa untuk Pajak Daerah presentase kontribusinya berada ditahun 2015 yaitu 23,32% dan presentase yang rendah tahun 2017 yaitu 19,26%, rata-rata kontribusinya sebesar 21,53%.

**Tabel 1. 4**  
**Kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2015-2019**

| Tahun                    | PAD             | Pendapatan Daerah | Kontribusi |
|--------------------------|-----------------|-------------------|------------|
| 2015                     | 337.694.098.877 | 2.898.768.024.114 | 11,65%     |
| 2016                     | 339.639.555.036 | 2.993.316.433.026 | 11,35%     |
| 2017                     | 456.263.509.307 | 3.032.405.862.035 | 15,05%     |
| 2018                     | 424.003.272.906 | 4.808.428.810.295 | 8,82%      |
| 2019                     | 558.959.871.222 | 4.748.787.104.000 | 11,77%     |
| Rata-Rata Kontribusi PAD |                 |                   | 11,73%     |

*Sumber : Bapenda Kabupaten Bojonegoro, Data Diolah (2020)*

Setelah menghitung kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah tahun 2015-2019 diketahui untuk Pajak Daerah persentase kontribusinya yang besar berada ditahun 2017 yaitu 15,05% dan presentase yang rendah ditahun 2018 yaitu 8,82% dengan kontribusi rata-ratanya sebesar 11,73%.

Peneliti memilih pajak daerah sebagai objek penelitian karena pajak daerah termasuk kontribusi wajib pada pemerintah daerah yang menjadi sumber daya aktif dan berkesinambungan yang harus dikelola dengan baik oleh pemerintah. Maka dari itu pajak harus ditingkatkan, agar memenuhi konsep *value for money*.

Berdasar dari uraian latar belakang, penulis disini tertarik melakukan penelitian mengenai pendapatan asli daerah. adapun judul yang diambil penulis adalah “Analisis Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro dalam Pemungutan Pajak Daerah Berdasarkan Konsep *Value For Money*”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Bagaimana Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro dalam Pemungutan Pajak Daerah Berdasarkan Konsep *Value For Money* dan Kontribusinya?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Untuk Mengetahui dan Menganalisis Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro dalam Pemungutan Pajak Daerah Berdasarkan Konsep *Value For Money* dan Kontribusinya.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

1.4.1 Penulis dapat memperoleh pemahaman wawasan khususnya mengenai kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro yang diukur dengan *value for money* dan kontribusi Pajak Daerah.

1.4.2 Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam rangka mempertahankan atau meningkatkan kinerja Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dan juga memberikan masukan dalam melaksanakan pekerjaannya.

1.4.3 Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber informasi tambahan dalam melakukan penelitian selanjutnya dengan mengangkat tema yang sama, atau hanya sebagai bahan bacaan untuk memperluas wawasan pembaca.