

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 LATAR BELAKANG**

Beberapa tahun terakhir Indonesia gencar melakukan pembangunan infrastruktur negara. Pembangunan ini dilakukan baik pada tingkat nasional maupun tingkat daerah. Pembangunan tersebut dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Kebijakan otonomi daerah yang secara efektif mulai dilaksanakan pada Januari 2001 menimbulkan reaksi pro dan kontra dalam masyarakat. Pemerintah daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang mendukung, menanggapi peraturan otonomi daerah tersebut dengan sangat antusias, sebaliknya pemerintah daerah yang sumber daya alamnya sedikit dan kurang berpotensi merasa khawatir karena pemerintah daerah pada tahun-tahun sebelumnya selalu menerima sumbangan dari pemerintah pusat untuk mendanai kebutuhan daerahnya (Puspitasari, 2014). Sehingga jika sumbangan dari pemerintah pusat berkurang akan menghambat pembangunan di daerah tersebut.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah yaitu kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penerapan otonomi daerah menuntut setiap daerah untuk bisa lebih mandiri dalam mengurus pemerintahannya maupun mengurus kebutuhan keuangannya, sehingga daerah mampu melakukan pembangunan daerah dan menjalankan program pemerintahan dengan baik (Ul'hasanah, 2021). Pemerintah Daerah harus lebih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) supaya dapat memaksimalkan otonomi daerah dan meningkatkan pembangunan, serta

mengurangi sumbangan dari pemerintah pusat. Sejak diterapkannya otonomi daerah kesejahteraan masyarakat lebih bergantung pada daerahnya masing-masing, sehingga pemerintah daerah harus lebih maksimal dalam menggali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Puspitasari, 2014).

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu pendapatan yang diperoleh suatu daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Semakin tinggi jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka semakin tinggi pula tingkat kemandirian suatu daerah. Hal tersebut menandakan bahwa pemerintah daerah telah berhasil menerapkan otonomi daerah di daerahnya. Sebaliknya jika jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) semakin menurun maka penerapan otonomi daerah di daerah tersebut belum maksimal (Mentari dan Rahayu, 2015). Semakin besar penerimaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka semakin besar pula dana yang tersedia untuk membiayai penyelenggaraan pembangunan daerah, dan ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat akan berkurang (Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah).

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD), tujuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu untuk memberikan keleluasaan kepada setiap daerah dalam mengelolah umber daya daerah dengan sumber pendanaan antara lain : pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan sumber pendapatan asli daerah yang sah (hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa giro). Hal ini dilakukan dengan penuh

tanggungjawab dalam rangka meningkatkan pembangunan di daerah dan mengurangi sumbangan yang bersumber dari pemerintah pusat. Sumber – Sumber Pendapatan Asli Daerah kabupaten kota terdiri atas: hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan hasil pengolahan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan (laba, deviden, penjualan saham milik daerah) dan lain – lain pendapatan asli daerah yang sah (Moridu dan Haruni, 2018).

Undang-Undang No. 28 Tahun 2009, pajak daerah merupakan kontribusi pribadi atau badan yang bersifat wajib kepada daerah yang sifatnya memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak memperoleh imbalan secara langsung, dan bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin yang secara khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan yang penting untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah, sehingga harus ditingkatkan karena sebagai pembiayaan otonomi daerah (Adisasmita, 2014).

Kabupaten Ponorogo merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Timur, tepatnya berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Ponorogo merupakan Kabupaten yang telah menjalankan kebijakan otonomi daerah. Sehingga memiliki kewenangan untuk mengatur sendiri rumah tangga pemerintahan daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat dan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam menjalankan otonomi daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan secara efisien dan efektif, mampu mendorong serta peran masyarakat dalam pembangunan, serta

meningkatkan pemerataan dan keadilan dengan pengembangan seluruh potensi yang ada di Kabupaten Ponorogo (Ul'hasanah, 2021).

Badan Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPPKAD) Kabupaten Ponorogo memiliki peran yang penting dalam penerapan otonomi daerah. Badan Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPPKAD) bertugas membantu pemerintahan dalam melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibidang keuangan. Kinerja pemerintahan, pembangunan daerah dan pelayanan masyarakat akan berjalan dengan baik dan lancar jika keuangan dan asset daerah dikelola dengan transparan, baik dan professional oleh Badan Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPPKAD), sehingga keberhasilan penerapan otonomi daerah tidak lepas dari kemampuan dalam bidang optimalisasi pengelolaan keuangan yang merupakan indikator penting dalam otonomi daerah (Yakub, dkk, 2022).

Optimalisasi penerimaan daerah salah satunya berasal dari pajak dan retribusi daerah. Menurut Amalia (2018), pajak daerah dan retribusi daerah perlu dianalisis dengan cara melakukan penilaian potensi objek pajak dan retribusi daerah tersebut termasuk dalam kategori prima, potensial, berkembang, atau terbelakang. Objek pajak dan retribusi daerah berada pada kategori prima jika tingkat pertumbuhan positif dan kontribusinya potensial. Objek pajak dan retribusi daerah dalam kategori potensial, jika tingkat pertumbuhan negatif dan kontribusinya potensial. Objek pajak dan retribusi daerah dikatakan berkembang, jika tingkat pertumbuhan positif dan kontribusinya tidak potensial. Objek pajak dan retribusi daerah berada dalam kategori terbelakang, jika tingkat pertumbuhan negatif dan kontribusinya tidak potensial (Adi dan Sulistyowati, 2013). Penilaian

dan analisis tersebut perlu dilakukan untuk mengetahui bagaimana kondisi penerimaan daerah yang berasal dari pajak dan retribusi daerah, sehingga pemerintah mampu mengambil kebijakan dengan baik. Selain itu pajak dan retribusi daerah harus dikelola secara transparan dan profesional untuk mengoptimalkan dan meningkatkan kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Ul'hasanah, 2021).

Kabupaten Ponorogo dipilih sebagai objek penelitian karena berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran diketahui bahwa selama tahun 2019 sampai 2023 Pendapatan Asli Daerah (PAD) Ponorogo selalu melebihi target yang ditetapkan (Syada, 2024). Kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Ponorogo disebabkan oleh beberapa faktor, salah satunya efektivitas pengelolaan pajak dan retribusi daerah yang dilakukan pemerintah. Penyelenggara pemerintahan yang efektif dalam mengelola pajak dan retribusi daerah dapat meningkatkan penerimaan PAD. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Joko Irianto Pjs Bupati Ponorogo dalam Gema Surya Fm yang menyatakan, bahwa dukungan surplus Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagian besar bersumber dari pajak dan retribusi daerah, dimana dalam rapat paripurna DPRD Kabupaten Ponorogo beliau mengatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) Ponorogo tahun 2025 diproyeksikan mencapai Rp450,3 Miliar. Angka ratusan miliaran tersebut dari pajak daerah yang diproyeksikan berkontribusi menyumbang PAD sekitar Rp202 Miliar, retribusi daerah diproyeksikan sekitar Rp243,9 Miliar, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sekitar Rp1,6 Miliar, dan lain-lain PAD yang sah sekitar Rp2,7 Miliar (Gema Surya Fm, 2024).

Kondisi tersebut sama dengan Kabupaten Madiun dimana pada Tahun 2025 juga diproyeksikan mengalami surplus Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang sebagian besar bersumber dari pajak dan retribusi daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Madiun tahun 2025 diproyeksikan mencapai Rp 372,55 Miliar. Angka ratusan miliaran tersebut dari pajak daerah yang diproyeksikan berkontribusi menyumbang PAD sekitar Rp 175 Miliar, retribusi daerah diproyeksikan sekitar Rp173,93 Miliar, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sekitar Rp8,61 Miliar, dan lain-lain PAD yang sah sekitar Rp15,02 Miliar (TribunBatam.id, 2025).

Berdasarkan kondisi tersebut membutuhkan analisis untuk dilihat kinerja keuangan daerah agar tetap terkendali. Pemerintah harus memantau efisiensi, efektivitas penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah serta kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Fajar (2023), analisis efisiensi adalah analisis perbandingan antara keluaran dengan masukan atau jumlah keluaran yang dihasilkan dari satu unit input yang dipergunakan. Pengukuran efisiensi dapat dikembangkan dengan cara membandingkan antara biaya yang digunakan dengan standar pembiayaan yang sudah ditetapkan sebelumnya, yakni gambaran tentang tingkat biaya tertentu yang dapat mengungkapkan berapa besar biaya yang dibutuhkan untuk dapat menghasilkan sejumlah output (keluaran) tertentu (Romdani, dkk, 2019). Semakin tinggi nilai rasio ini manandakan bahwa pemerintah belum maksimal dalam menggali sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari pajak maupun retribusi daerah (Fajar, 2023).

**Tabel 1**  
**Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD)**  
**Kabupaten Ponorogo**

| No | Tahun | Target Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Dalam Rupiah) | Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Dalam Rupiah) | Presentase Capaian PAD (%) |
|----|-------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------|
| 1  | 2019  | 287.705.087.351,98                                 | 291.227.369.256,84                                    | 101,22%                    |
| 2  | 2020  | 266.465.788.651,52                                 | 303.331.015.448,27                                    | 113,83%                    |
| 3  | 2021  | 274.040.857.868,00                                 | 376.702.757.475,31                                    | 137,46%                    |
| 4  | 2022  | 305.359.655.300,00                                 | 321.603.082.547,58                                    | 105,49%                    |
| 5  | 2023  | 333.122.055.648,00                                 | 363.451.938.328,36                                    | 107,79%                    |

Sumber : BPPKAD Kabupaten Ponorogo, 2025

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa selama empat tahun terakhir yaitu tahun 2019-2023 Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ponorogo selalu melebihi target yang ditetapkan. Selisih antara target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) tahun 2019 sebesar Rp 3.522.281.904,86 atau naik sebesar 1.22 %. Tahun 2020 selisih antara target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp. 36.865.226.796,75atau naik sebesar 13,83 %. Tahun 2021 selisih antara target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp 102.661.899.607,31 atau naik sebesar 37,46%. Tahun 2022 selisih antara target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp 16.243.427.247,58 atau naik sebesar 5,32%. Sedangkan tahun 2023 selisih antara target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp 30.329.882.680,36 atau naik sebesar 9,10%.

Analisis efektivitas menggambarkan ukuran tingkat keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya (Mardiasmo, 2009). Analisis efektivitas merupakan analisis yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam

merealisasikan penerimaan daerah yang direncanakan dengan target yang telah ditetapkan (Halim dan Kusufi, 2018). Menurut Yuliasuti dan Putri (2017), analisis efektivitas dapat diukur dengan rasio efektivitas, yaitu perbandingan antara realisasi penerimaan pajak dan retribusi daerah dengan target yang ingin dicapai. Sehingga semakin tinggi rasio, maka kemampuan daerah semakin baik (Halim dan Kusufi, 2018).

Menurut Rahayu (2020) analisis kontribusi adalah analisis mengenai iuran yang diberikan rakyat untuk memenuhi kewajiban kepada pemerintah. Kontribusi menunjukkan seberapa besar bagian, tingkat atau proporsi jenis pajak tertentu terhadap total pajak yang diterima. Analisis kontribusi digunakan untuk mengetahui sejauh mana pajak daerah memberikan sumbangan dalam penerimaan Pendapatan Asli daerah (Moridu dan Haruni, 2018). Pengukuran kontribusi dilakukan dengan membandingkan penerimaan pajak daerah periode tertentu dengan penerimaan Pendapatan Asli Daerah periode tertentu pula. Semakin besar hasilnya berarti semakin besar pula peranan pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah, begitu pula sebaliknya (Moridu dan Haruni, 2018).

Penelitian mengenai efisiensi pernah dilakukan oleh Fajar (2023) yang berjudul Analisis Efektivitas, Efisiensi, Serta Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota Se-Eks Karesidenan Madiun. Hasil penelitian tersebut yaitu efektivitas pajak dan retribusi daerah Kabupaten/Kota Se-Eks Karesidenan Madiun dalam kategori sangat efektif. Efisiensi pajak daerah Kabupaten/Kota Se-Eks Karesidenan Madiun dalam kategori cukup efisien dan retribusi daerah Kabupaten/Kota Se-Eks Karesidenan Madiun dalam kategori tidak efisien. Kontribusi pajak daerah Kabupaten/Kota Se-

Eks Karesidenan Madiun dalam kategori sedang dan retribusi daerah Kabupaten/Kota Se-Eks Karesidenan Madiun dalam kategori sangat kurang.

Berdasarkan penelitian dahulu mengenai efektivitas yang dilakukan oleh Ul'hasanah (2021) yang berjudul Analisis Efektivitas, Trend, dan Kontribusi Pajak Serta Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Ponorogo Tahun 2016-2020. Hasil dari penelitian tersebut yaitu tingkat efektivitas pajak dan retribusi daerah Kabupaten Ponorogo tahun 2016-2020 sangat efektif. Trend pajak dan retribusi daerah Kabupaten Ponorogo tahun 2016-2020 mengalami kenaikan. Kontribusi pajak daerah Kabupaten Ponorogo tahun 2016-2020 dalam kategori sedang dan retribusi daerah Kabupaten Ponorogo tahun 2016-2020 dalam kategori kurang.

Berdasarkan penelitian sebelumnya mengenai kontribusi pajak yang dilakukan oleh Puspitasari (2014) yang berjudul Analisis Efektivitas, Efisiensi, dan Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Peningkatan pada Kabupaten Blora Tahun 2009-2013. Hasil dari penelitian tersebut yaitu Pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten Blora Tahun 2009 -2013 dalam kategori efektif. Efisiensi pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten Blora Tahun 2009-2013 dalam kategori yang efisien. Pajak daerah Kabupaten Blora Tahun 2009-2013 kurang berkontribusi terhadap PAD. Kontribusi retribusi daerah terhadap PAD Kabupaten Blora Tahun 2009-2013 masuk kategori berkontribusi sedang, tetapi rasio kontribusinya cenderung turun.

Penelitian ini merupakan kompilasi variabel dari beberapa penelitian terdahulu. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Fajar (2023), mengambil variabel efektivitas, efisiensi dan kontribusi retribusi daerah dan pajak daerah.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Ul'hasanah (2021), mengambil variabel efektivitas, dan kontribusi retribusi dan pajak daerah. Sedangkan dari penelitian yang dilakukan oleh Puspitasari (2014), dengan mengambil variabel efisiensi, efektivitas dan kontribusi pajak serta retribusi daerah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada objek penelitian yang digunakan dan tahun penelitiannya terupdate. Selain itu pada penelitian ini menggunakan dua jenis data yaitu data sekunder dan data primer. Data sekunder yang diambil dari objek penelitian dapat didukung dengan hasil wawancara sehingga menghasilkan penelitian yang lebih valid.

Berdasarkan latar belakang dan hasil penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, maka judul yang diambil dalam penelitian ini yaitu **“ANALISIS EFISIENSI, EFEKTIVITAS DAN KONTRIBUSI PAJAK DAERAH SERTA RETRIBUSI DAERAH TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH (STUDI KASUS PADA KABUPATEN PONOROGO TAHUN 2020 - 2024)”**.

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas perumusan masalah yang diambil dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana Tingkat Efisiensi Pajak Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2020-2024?
2. Bagaimana Tingkat Efisiensi Retribusi Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2020-2024?
3. Bagaimana Tingkat Efektivitas Pajak Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2020-2024?

4. Bagaimana Tingkat Efektivitas Retribusi Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2020-2024?
5. Bagaimana Tingkat Kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Ponorogo Tahun 2020-2024?
6. Bagaimana Tingkat Kontribusi Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Ponorogo Tahun 2020-2024?

### **1.3 TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini yaitu :

1. Mengetahui Tingkat Efisiensi Pajak Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2020-2024.
2. Mengetahui Tingkat Efisiensi Retribusi Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2020-2024.
3. Mengetahui Tingkat Efektivitas Pajak Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2020-2024.
4. Mengetahui Tingkat Efektivitas Retribusi Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2020-2024.
5. Mengetahui Tingkat Kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Ponorogo Tahun 2020-2024.
6. Mengetahui Tingkat Kontribusi Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Ponorogo Tahun 2020-2024.

### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

#### **1. Bagi Universitas Muhammadiyah Ponorogo**

Penelitian ini diharapkan bisa menambah literatur penelitian mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk mahasiswa Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Ponorogo, terutama Prodi Akuntansi.

#### **2. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo**

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai pertimbangan dan acuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan memberikan informasi mengenai tingkat efisiensi, efektivitas serta kontribusi pajak dan retribusi daerah Kabupaten Ponorogo.

#### **3. Bagi Peneliti**

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi sarana pengimplementasian berbagai teori yang diperoleh selama perkuliahan dan untuk menambah wawasan dan pengetahuan serta meningkatkan daya pikir ilmiah.

#### **4. Bagi Peneliti Yang Akan Datang**

Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan literatur untuk penelitian selanjutnya dalam ruang lingkup yang sama.