

## BAB II

### KAJIAN KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1. Kajian Kepustakaan

##### 2.1.1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Secara umum Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah maupun antara rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan secara baik dan benar<sup>1</sup>. Wasistiono melihat ilmu pemerintahan merupakan ilmu yang mempelajari hubungan antara rakyat dengan organisasi tertinggi negara (pemerintah) dalam konteks kewenangan dan memberi pelayanan<sup>2</sup>.

Secara konkrit aksiologi ilmu pemerintahan dilihat pada peran pemerintahan melalui sudut pandang pendekatan historis meliputi berbagai sejarah peristiwa/kejadian dimana pemerintah menerapkan keadilan, menyelenggarakan demokrasi, menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan desentralisasi, mengatur perekonomian, menjaga persatuan, memelihara lingkungan, melindungi HAM, meningkatkan kemampuan masyarakat, meningkatkan moral masyarakat yang dilandasi berbagai aturan yang mengikutinya baik tertulis maupun tidak tertulis yang dibuat pemerintah (negara). Jika tidak ada pemerintah, maka masyarakat akan hidup dalam serba ketidakteraturan dan ketidaktertiban yang bukan tidak mungkin akan melahirkan berbagai bentuk kerusuhan dan aksi

---

<sup>1</sup>Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung, Refika Aditama, 2001), hal. 47

<sup>2</sup>Sadu Wasistiono, 2002, *Diktat Kuliah Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Program Pasca Sarjana MAPD STPDN, Jatinangor.

kekerasan serta tindakan kejahatan lainnya. Kehadiran pemerintah pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Jadi, ketika masyarakat menginginkan suatu bentuk kehidupan di luar aturan-aturan pemerintah, maka saat itulah berbagai bentuk persoalan sosial akan muncul. Sebab pada dasarnya manusia menurut *Thomas Hobes* adalah *homo homini lupus* (manusia adalah serigala bagi manusia yang lain).

Menurut Ndraha<sup>3</sup> Pemerintahan dapat digolongkan menjadi 2 golongan besar yaitu pemerintahan konsentratif dan dekonsentratif. Pemerintahan dekonsentratif terbagi atas pemerintahan dalam negeri dan pemerintahan luar negeri. Pemerintahan dalam negeri terbagi atas pemerintahan sentral dan desentral. Pemerintahan sentral dapat diperinci atas pemerintahan umum dan bukan pemerintahan umum. Yang termasuk ke dalam pemerintahan umum adalah pertahanan keamanan, peradilan, luar negeri dan moneter.<sup>4</sup>

Dari defenisi di atas dapat disimpulkan, gejala-gejala, peristiwa dan kondisi suatu lembaga pemerintahan yang menjadi ontologi ilmu pemerintahan, meliputi :

1. Hubungan pemerintah
2. Yang diperintah
3. Tuntutan yang diperintah ( jasa publik layanan civil )
4. Pemerintah
5. Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah

---

<sup>3</sup> Ndraha, Taliziduhu, 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta, PT Reneka Cipta

<sup>4</sup> *Ibid*, hal. 147

6. Pemerintah yang dipandang mampu memenuhi kewajiban dan tanggung jawab tersebut
7. Bagaimana membentuk pemerintah yang sedemikian itu
8. Bagaimana pemerintah menunaikan kewajiban dan memenuhi tanggung jawabnya
9. Bagaimana supaya kinerja pemerintah sesuai dengan tuntutan yang diperintah<sup>5</sup>.

Ilmu pemerintahan merupakan ilmu terapan karena mengutamakan segi penggunaan dalam praktek, yaitu dalam hal hubungan antara yang memerintah (penguasa) dengan yang diperintah (rakyat). Teknik-teknik pemerintahan adalah berbagai pengetahuan, kepandaian dan keahlian tertentu dalam cara yang dapat ditempuh atau digunakan untuk melaksanakan dan menyelenggarakan berbagai peristiwa-peristiwa pemerintahan. Untuk teknik pemerintahan di Indonesia ada beberapa teknik yaitu : Diferensiasi, Integrasi, Sentralisasi, Desentralisasi, Konsentrasi, Dekonsentrasi, Delegasi, Perwakilan, Pembantuan, Kooperasi, Koordinasi dan Partisipasi<sup>6</sup>.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur pada Pasal 58 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri atas :

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggara negara;

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup>Inu Kencana Syafii, Op Cit, 48

3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proporsionalitas;
6. Asas profesionalitas;
7. Asas akuntabilitas;
8. Asas efisiensi; dan
9. Asas efektivitas.

### **2.1.2. Konsep Otonomi Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>7</sup>

Menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli dalam Jatmika<sup>8</sup> substansi dari penyelenggaraan otonomi adalah bisa mengurus dirinya sendiri, baik dari sisi wewenang hukum, wewenang politik, wewenang pemerintahan, terutama wewenang ekonomi, dan wewenang kultural. Apa yang bisa diurus oleh daerah, maka daerah yang mengurusnya. Sementara yang tidak bisa diurus daerah, barulah pusat yang membantu mengurus. Sehingga secara substansial ada kepercayaan,

---

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

<sup>8</sup> Jatmika, Sidik. 2001. Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional. Yogyakarta, BIGRAF Publishing, Hal. 33.

kesempatan, dan instrumen pada masyarakat daerah untuk mengurus dirinya sendiri.

Penyelenggaraan otonomi seringkali dikaitkan dengan desentralisasi, yang sering diartikan sebagai pelimpahan atau pembagian kewenangan (kekuasaan) pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*local government*). Dalam hal ini pengertian *local government* bisa mempunyai dua arti. Pertama, *local government* yang berdasarkan pada asas dekonsentrasi. Kedua, *local state government* dalam arti *local self autonomous government*.<sup>9</sup>

Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut dapat memperbaiki dan mengembangkan unsur-unsur itu sehingga mampu menangani berbagai persoalan yang mungkin terjadi dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Otonomi daerah harus menunjukkan keselarasan dan harus dilihat dari proses yang memperkuat kemauan dan kemandirian. Dalam mempersiapkan penyelenggaraan otonomi daerah harus diperhatikan beberapa faktor yang bisa memperkuat dan memperlemah persiapan tersebut.

Adapun faktor-faktor pendukung yang berkaitan erat dengan penyelenggaraan otonomi daerah menurut Syaukani adalah: 1) tumbuhnya kemandirian dan keberanian mengambil peran; 2) adanya komitmen rasa persatuan;

---

<sup>9</sup> Ratnawati, Tri. 2000. Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia. Yogyakarta, BIGRAF Publishing, Hal. 18-28.

3) adanya masyarakat yang egaliter; dan 4) meningkatnya kemauan pemberdayaan masyarakat.<sup>10</sup>

Dalam pencapaian tujuan otonomi daerah harus diperhatikan beberapa unsur yang amat penting. Unsur-unsur tersebut menurut Syaukani antara lain memantapkan kelembagaan, peningkatan kemampuan aparatur pemerintah daerah, dan kemampuan finansial (keuangan) daerah untuk membiayai pembangunan.<sup>11</sup> Menurut Kusumahatramadja dalam Sarundajang<sup>12</sup> bahwa dalam perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundang-undangan (regeling), juga mengandung arti pemerintahan (bestur).

Sejalan dengan prinsip otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada otonomi daerah dalam kerangka NKRI ini, kewenangan tidak diberikan secara keseluruhan kepada daerah, tetapi dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten dan kota. Kewenangan dalam bidang pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, fiskal dan moneter, peradilan dan agama masih berada pada pemerintah pusat. Provinsi diberi kewenangan khusus untuk bidang yang bersifat lintas sektoral seperti perhubungan, perkebunan, dan

---

<sup>10</sup> Syaukani. 2001. Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah. Kaltim, Gerbang Dayaku, Hal. 176.

<sup>11</sup> Ibid., Hal. 179.

<sup>12</sup> Sarundajang. 2000. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Jakarta, Sinar Harapan. Hal. 33.

kehutanan. Sedangkan daerah kabupaten dan kota diberi kewenangan yang lebih besar, yaitu selain dari kewenangan pusat dan provinsi.<sup>13</sup>

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membawa konsekuensi yang besar dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di daerah. Implementasi kebijakan otonomi daerah telah membawa banyak perubahan baik secara struktural, fungsional, maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian Kabupaten/Kota memperoleh hak otonomi daerah yang seluas-luasnya untuk meningkatkan dan memajukan daerah masing-masing berdasarkan potensi yang ada di daerah tersebut. Pemberian otonomi kepada daerah dimaksudkan untuk lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam menyangkut pelaksanaan pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat sehingga pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

### **2.1.3. Konsep Kebijakan Publik**

Nurcholis<sup>14</sup> memberikan definisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal:

---

<sup>13</sup> Sjafrizal. 2014. *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*. Jakarta, PT RajaGrafindo Persada. Hal. 110.

<sup>14</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2005, hlm 263.

- a. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksanaan kebijakan;
- b. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan unit organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Parsons<sup>15</sup> memberikan gagasan tentang kebijakan yaitu seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Menurutnya kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai *rationale*, sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.

Sedangkan Dunn dalam Tahir<sup>16</sup> mengemukakan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan diaktualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Berikutnya Syafiie<sup>17</sup> mendefinisikan kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

---

<sup>15</sup> Arifin Tahir, *Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Bandung: Alfa Beta, 2014, hlm 24.

<sup>16</sup> Ibid, hlm 26.

<sup>17</sup> Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2006, hlm 104.

Sedangkan Keban dalam Tahir<sup>18</sup> memberikan pengertian dari sisi kebijakan publik, menurutnya bahwa: “*public policy*” dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan rangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumus isu-isu dan metode implementasinya.

Dye dalam Tahir<sup>19</sup> juga menegemukakan pendapatnya mengenai kebijakan publik yaitu apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah”.

---

<sup>18</sup> Arifin Tahir, Op.cit., hlm 20.

<sup>19</sup> Ibid, hlm 25.

Dengan demikian kebijakan menurut Dye dalam Tahir<sup>20</sup>, adalah merupakan upaya untuk memahami:

- a. Apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah;
- b. Apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan
- c. Apa dampak dari kebijakan tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Dari pengertian tersebut kebijakan dapat diartikan sebagai suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun perlu dipahami secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun dan disepakati oleh para pejabat yang berwenang dan ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Dengan memahami pendapat para pakar tentang kebijakan tersebut, setidaknya terdapat butir-butir yang merupakan ciri penting dari pengertian kebijakan. Butir-butir tersebut adalah:

- a. Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat;
- b. Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup;

---

<sup>20</sup> Ibid, hlm 26.

- c. Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh (unit) organisasi pelaksana;
- d. Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah; dan
- e. Kebijakan adalah produk hukum yang harus ditaati dan berlaku mengikat terhadap warganya.

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho<sup>21</sup> menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni:

- a. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD 1945, (b) UU/Perpu, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.
- b. Kebijakan publik yang bersifat *meso* atau menengah, atau penjelas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota.
- c. Kebijakan Publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

---

<sup>21</sup> Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2006, hlm 31.

Younis dalam Tahir<sup>22</sup> membagi kebijakan publik atas tiga tahap yakni formasi dan desain kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sedangkan Gortner dalam Tahir<sup>23</sup> menjelaskan ada lima tahapan dalam proses terjadinya kebijakan, yakni pertama identifikasi masalah, kedua formulasi, ketiga legitimasi, keempat aplikasi dan kelima evaluasi.

Charles O. Jones dalam Tahir<sup>24</sup> menegaskan bahwa kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen:

- a. *Goal* atau tujuan yang diinginkan.
- b. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan,
- c. *Programs*, yaitu upaya-upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,
- d. *Decisions* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program,
- e. *Efect*, yaitu akibat-akibat dari program, baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder.

Kadji dalam Tahir<sup>25</sup>, mengemukakan bahwa terdapat beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu;
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan;

---

<sup>22</sup> Arifin Tahir, Op.cit., hlm 28.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid, hlm 29.

<sup>25</sup> Ibid.

- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu dalam memecahkan masalah publik tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu); dan
- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang bersifat intelektual.

Karakteristik dari tahapan analisis di atas adalah, perumusan masalah memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah, *Forecasting* (peramalan) memberikan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan. Rekomendasi kebijakan memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi. Monitoring Kebijakan (implementasi) memberikan informasi mengenai konsekuensi masa lalu dari diterapkannya kebijakan termasuk kendala-kendalanya. Dan yang terakhir adalah evaluasi kebijakan yang memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu

kebijakan. Dalam penelitian ini peneliti akan membatasi dengan mengambil tahapan kebijakan berupa Implementasi Kebijakan.

#### **2.1.4. Konsep Fungsi**

Pengertian fungsi merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan<sup>26</sup>.

Fungsi merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya. Definisi tersebut memiliki persepsi yang sama dengan definisi fungsi, yaitu Fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya<sup>27</sup>.

Sedangkan pengertian singkat dari definisi fungsi yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.<sup>28</sup>

Berdasarkan pengertian masing-masing dari kata tugas pokok dan fungsi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa definisi tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) tersebut adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang dilaksanakan oleh para pegawai yang memiliki aspek khusus serta saling berkaitan satu sama lain menurut sifat atau pelaksanaannya untuk mencapai tujuan tertentu dalam sebuah organisasi.

---

<sup>26</sup> Kamus Lengkap Bahasa Indonesia

<sup>27</sup> Sutarto dalam Nining Haslinda Zainal (2008:22)

<sup>28</sup> Moekijat dalam Nining Haslinda Zainal (2008:22)

Penjelasan tersebut di atas dapat kita simpulkan bahwa pekerjaan ataupun TUPOKSI yang ditetapkan untuk suatu jabatan sangat berpengaruh secara langsung terhadap efektivitas pegawai. Efektivitas pegawai dapat dinilai melalui pelaksanaan tugas-tugasnya secara benar dan konsisten. Tugas pokok dan fungsi pegawai merupakan jabaran langsung dari tugas dan fungsi organisasi kedalam jabatan yang dianalisis. Oleh karena itu, untuk dapat menghasilkan tugas pokok dan fungsi yang tepat dan jelas demi meningkatkan efektivitas pegawai dalam upaya pencapaian tujuan organisasi, upaya awal yang harus dilakukan yaitu melaksanakan proses analisis pekerjaan, yaitu proses pengumpulan data organisasi mengenai berhubungan dengan pekerjaan.

Pelaksanaan tugas-tugas atau pekerjaan tersebut berdasar pada tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) organisasi. Pada organisasi pemerintah, dalam hal ini penulis membatasi ruang lingkungnya menjadi organisasi pemerintahan daerah, Tugas Pokok dan Fungsi Pegawai Daerah secara umum diatur dalam Pasal 151 ayat (1) & (2) UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Perencanaan Pembangunan Daerah, dimana Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana strategis (Renstra-SKPD) yang didalamnya memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya, yang berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah<sup>29</sup>. Adapun secara khusus, diatur dalam UU No.43 Tahun 1999 tentang manajemen kepegawaian yang merupakan keseluruhan upaya pemerintah dalam meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme pelaksanaan tugas, fungsi serta kewajiban kepegawaian.

---

<sup>29</sup> Pasal 151 ayat (1) & (2) UU No.23 Tahun 2014

Tugas pokok dan fungsi organisasi sangat berkaitan erat dengan efektivitas kerja organisasi. Keefektifan didefinisikan sejauhmana sebuah organisasi dapat mewujudkan tujuan-tujuannya<sup>30</sup>. Berdasarkan penjelasan tersebut, mengemukakan bahwa organisasi terdiri dari individu dan kelompok, karena itu efektivitas organisasi juga termasuk didalamnya efektivitas individu dan kelompok. Dengan adanya sinergi antara efektivitas individu dan kelompok maka organisasi akan memperoleh tingkat efektivitas yang lebih tinggi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa tugas pokok dan fungsi yang ada dalam organisasi dapat berpengaruh terhadap efektivitas individu maupun kelompok.<sup>31</sup>

Efektivitas individu diwujudkan berdasarkan sejauh mana individu atau pegawai tersebut mampu melaksanakan tugas-tugasnya dengan benar dan konsisten. Oleh karena itu, agar tercipta tugas pokok dan fungsi untuk para pegawai yang tepat demi tercapainya tujuan organisasi, maka perlu memanfaatkan konsep perancangan atau desain pekerjaan yang baik dan benar.

Tugas pokok dan fungsi pegawai yang telah dirancang dengan benar tersebut secara jelas termuat dalam sebuah uraian pekerjaan (*Job Description*). Uraian Pekerjaan (*Job Description*) dalam sebuah organisasi baik swasta maupun pemerintah merupakan kumpulan informasi mengenai pekerjaan atau garis besar mengenai apa saja kewajiban, tanggung jawab dan wewenang yang dipegang serta harus dilaksanakan oleh para pegawai. Selain itu, uraian pekerjaan juga menjelaskan tentang tata cara pelaksanaan tugas-tugas tersebut demi tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Uraian pekerjaan yang memuat tugas pokok dan fungsi untuk para pegawai tersebut memiliki peran yang cukup penting dalam organisasi sehingga harus disusun secara jelas dan terarah. Hal tersebut dikarenakan meskipun perancangan pekerjaan telah dilakukan dengan benar, akan

---

<sup>30</sup> Robbins (1995),

<sup>31</sup> Gibson (1996)

tetapi pekerjaan tersebut tidak ditetapkan secara jelas sebagai pedoman kerja pegawai, maka dalam pelaksanaan tugas-tugas tersebut akan tidak optimal dan konsisten. Pekerjaan yang telah dibuat akan tidak memiliki konsistensi mengenai siapa sebenarnya pegawai yang tepat sebagai pelaksana tugas tersebut, tidak adanya pemahaman pegawai mengenai prosedur pelaksanaan tugas, serta apa saja yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas tersebut.

### **2.1.5 Konsep Aparatur Sipil Negara**

Secara etimologi, istilah aparatur berasal dari kata aparat yakni alat, badan, instansi, pegawai negeri. Sedangkan aparatur dapat diartikan sebagai alat negara, aparat pemerintah. Jadi aparatur negara, alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Dengan demikian pengertian aparatur tidak hanya dikaitkan dengan orangnya tetapi juga organisasi fasilitas ketentuan pengaturan dan sebagainya. Adapun jenis-jenis aparatur sebagaimana dikemukakan oleh Victor Situmorang, SH dan Jusuf Juhir<sup>32</sup> adalah :

#### **1. Aparatur Negara**

Aparatur negara adalah keseluruhan pejabat dan lembaga negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat bertugas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara dan pembangunan serta senantiasa mengabdikan dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

---

<sup>32</sup> Situmorang, Viktor M, dan Jusuf Jusuf. Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah. Jakarta : Rineka Cipta.

## 2. Aparatur Pemerintah

Aparatur pemerintah adalah keseluruhan lembaga atau badan yang berada dibawah Presiden seperti departemen, lembaga pemerintahan dan departemen serta sekretariat departemen dan lembaga-lembaga tinggi negara.

## 3. Aparatur Perekonomian Negara

Aparatur perekonomian negara adalah keseluruhan bank pemerintah, lembaga perkreditan, lembaga keuangan. Pasar uang dan modal serta perusahaan milik negara dan perusahaan milik daerah.

### **2.1.6 Konsep Pendapatan Asli Daerah**

Berdasarkan ketentuann perundang-undangan yang berlaku, yang tertuang dalam pasal 1 butir 13 undang-undang no 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara, Pendapatan asli daerah adalah hak pemerintah daerah yang di akui sebagai penambah nilai kekayaan yang bersih.<sup>33</sup>

Pasal 1 butir 15 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang di maksud dengan Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagaimana penambahan nilai kekayaan bersih dalam priode tahun anggaran yang bersangkutan.

Pasal 1 butir 17 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menentukan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang di peroleh daerah yang di pungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai dengan ketentuan pasal 6 Undang-undang Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah,

---

<sup>33</sup> Pasal 1 Butir 13 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan

Pendapatan Asli Daerah dapat di peroleh melalui sumber- sumber dana yang di dapat dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sumber-sumber pendapatan tersebut diharapkan menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan dan pembangunan untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan rakyat.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah salah satu sumber dana pembiayaan pembangunan daerah pada kenyataannya belum cukup memberikan sumbangan bagi pertumbuhan daerah, hal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali dan meningkatkan pendapatan daerah terutama sumber pendapatan asli daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai mewujudkan asas desentralisasi. (Penjelasan UU No. 33 Tahun 2004).

Dalam upaya memperbesar peran pemerintah daerah dalam pembangunan, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam membiayai kegiatan operasional rumah tangganya. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa pendapatan daerah tidak dapat dipisahkan dengan belanja daerah, karena adanya saling terkait dan merupakan satu alokasi anggaran yang disusun dan dibuat untuk melancarkan roda pemerintahan daerah .

Adanya hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan Kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, merupakan satu upaya untuk

meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi daerahnya dengan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah secara efisien dan efektif khususnya Pendapatan asli daerah sendiri.

Setiap daerah memiliki wewenang dan kewajiban untuk menggali sumber sumber keuangannya sendiri dengan melakukan segala upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dengan demikian pemerintah daerah dapat melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang semakin mantap demi kesejahteraan masyarakatnya. Dalam upaya memperbesar peran pemerintah daerah dalam pembangunan, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam membiayai kegiatan operasional rumah tangganya.

Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa pendapatan daerah tidak dapat dipisahkan dengan belanja daerah, karena adanya saling terkait dan merupakan satu alokasi anggaran yang disusun dan dibuat untuk melancarkan roda pemerintahan daerah. Adanya hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan Kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, merupakan satu upaya untuk meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi daerahnya dengan mengelola sumber -sumber pendapatan daerah secara efisien dan efektif khususnya Pendapatan asli daerah sendiri Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku. Jadi dapat disimpulkan PAD merupakan suatu penerimaan daerah yang berasal dari sumber-sumber wilayahnya sendiri berdasarkan peraturan perundang –undangan yang berlaku. Pendapatan Asli Daerah

merupakan bagian dari sumber pendapatan daerah sebagaimana diatur dalam UU No.33 tahun 2004 sebagai salah satu sumber pendapatan dalam kaitan pelaksanaan otonomi daerah.

Pendapatan Asli Daerah harus betul-betul dominan dan mampu memikul beban kerja yang diperlukan hingga pelaksanaan otonomi daerah tidak dibiayai oleh subsidi atau dari sumbangan dari pihak ketiga atau pinjaman daerah. Pasal 1 ayat 15 Undang -undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagaimana penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah (Halim 2012; 101). Berdasarkan penjelasan dari UU No. 33 Tahun 2004 Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah salah satu sumber dana pembiayaan pembangunan daerah pada kenyataannya belum cukup memberikan sumbangan bagi pertumbuhan daerah, hal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali dan meningkatkan pendapatan daerah terutama sumber pendapatan asli daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai mewujudkan asas desentralisasi Sesuai dengan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah pasal 6 bahwa Sumber Pendapatan Asli Daerah adalah sebagai berikut :

1. Pendapatan Asli Daerah Sendiri yang sah :
  - a. Hasil Pajak Daerah
  - b. Hasil Retribusi Daerah
  - c. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah
  - d. lainnya yang dipisahkan.
  - e. Lain-lain pendapatan daerah yang sah (Halim 2012;101).
2. Pendapatan berasal dari pemberian Pemerintah, yang terdiri dari :
  - a) Sumbangan dari pemerintah,
  - b) Sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundangan,
  - c) Pendapatan lain-lain yang sah.

Kelompok pendapatan asli daerah menurut Permendagri No.21 Tahun 2011 dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri dari atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah.

#### **2.1.5. Pendapatan Daerah**

Pendapatan daerah merupakan penerimaan yang sangat penting bagi pemerintah daerah dalam menunjang pembangunan daerah guna membiayai proyek-proyek dan kegiatan-kegiatan daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 105 tahun 2000 tentang “Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah” yang dimaksud dengan Pendapatan Daerah adalah:

“Semua penerimaan kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah.”<sup>34</sup>

Sedangkan menurut Abdul Halim, dalam bukunya menyatakan bahwa Pendapatan Daerah adalah:

“Semua penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan utang dalam berbagai sumber dalam periode tahun anggaran bersangkutan”<sup>35</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pendapatan daerah merupakan penerimaan yang diperoleh pemerintah daerah yang dapat ditinjau dari tingkat kenaikan aktiva ataupun penurunan utang yang dapat digunakan oleh pemerintah dalam membangun dan mengembangkan suatu daerah dalam periodetahun anggaran yang bersangkutan.

### **Sumber-sumber Pendapatan Daerah**

Pendapatan Daerah sebagai penerimaan kas daerah merupakan sarana pemerintah daerah untuk melaksanakan tujuan, mengoptimalkan kemakmuran rakyat yaitu menumbuh kembangkan masyarakat disegala bidang kehidupan. Menurut Lukman H, dalam “Badan Pendidikan dan Pelatihan Daerah” pendapatan daerah dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belaja Daerah) dikelompokan menjadi 3 kelompok yaitu:

a) Pendapatan Asli Daerah (PAD).

---

<sup>34</sup> Himpunan Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Otonomi Daerah (2002;113)

<sup>35</sup> Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah (2002;64)

- b) Dana Perimbangan
- c) Lain-lain Penerimaan yang sah

#### **2.1.6. Pendapatan Asli Daerah.**

Pendapatan asli daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Menurut, dalam Kelompok pendapatan asli daerah dipisahkan menjadi 4 yaitu<sup>36</sup>:

- a) Pajak daerah
- b) Retribusi daerah
- c) Bagian laba usaha daerah
- d) Lain-lain pendapatan asli daerah

#### **2.1.7. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah**

Adapun sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 yaitu :

1. Pendapatan asli daerah (PAD) yang terdiri dari :
  - a Hasil pajak daerah yaitu Pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. Pajak daerah sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah daerah yang hasilnya digunakan untuk pengeluaran umum yang balas jasanya tidak langsung diberikan sedang pelaksanaannya bisa dapat

---

<sup>36</sup> Badan Pendidikan dan Pelatihan Daerah, Lukman H

dipaksakan.<sup>11</sup>

- b. Hasil retribusi daerah yaitu pungutan yang telah secara sah menjadi pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah daerah bersangkutan. Retribusi daerah mempunyai sifat-sifat yaitu pelaksanaannya bersifat ekonomis, ada imbalan langsung walau harus memenuhi persyaratan-persyaratan formil dan materiil, tetapi ada alternatif untuk mau tidak membayar, merupakan pungutan yang sifatnya budgetetairnya tidak menonjol, dalam hal-hal tertentu retribusi daerah adalah pengembalian biaya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan anggota masyarakat.
- c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hasil perusahaan milik daerah merupakan pendapatan daerah dari keuntungan bersih perusahaan daerah yang berupa dana pembangunan daerah dan bagian untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah, baik perusahaan daerah yang dipisahkan, sesuai dengan motif pendirian dan pengelolaan, maka sifat perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat menambah pendapatan daerah, member jasa, menyelenggarakan kemamfaatan umum, dan memperkembangkan perekonomian daerah.
- d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah ialah pendapatan-pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis-jenis pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dinas-dinas. Lain-lain usaha daerah yang sah mempunyai sifat

yang pembuka bagi pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan baik berupa materi dalam kegiatan tersebut bertujuan untuk menunjang, melapangkan, atau memantapkan suatu kebijakan daerah disuatu bidang tertentu.

2. Retribusi daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
3. Dana perimbangan diperoleh melalui bagian pendapatan daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan baik dari pedesaan, perkotaan, pertambangan sumber daya alam dan serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus;
4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah adalah pendapatan daerah dari sumber lain misalnya sumbangan pihak ketiga kepada daerah yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

#### **2.1.8. Dasar Hukum Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Dasar hukum Pendapatan Asli Daerah terdapat dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pengertian Pendapatan Asli Daerah terdapat dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan

Pemerintah Daerah, yaitu Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **2.1.9. Pajak Daerah**

#### **Pengertian Pajak Daerah**

Pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.<sup>37</sup> Dalam pemungutan pajak di daerah ini terdapat dengan pajak yang berasas sumber yaitu pemungutan pajak yang berdasarkan pada sumber atau tempat penghasilan berada.

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah juga sangat bergantung dari partisipasi aktif masyarakat dan membawa implikasi bagi masyarakat sebagai satu kesatuan integral dari pemerintah daerah yang sangat penting dari sistem pemerintahan, karena penyelenggaraan otonomi ditujukan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Partisipasi masyarakat dapat meliputi partisipasi dalam proses pembuatan keputusan, pelaksanaan, pemanfaatan hasil maupun evaluasi. Otonomi daerah bisa diwujudkan apabila disertai dengan otonomi keuangan dan ekonomi yang baik. Hal ini berarti secara finansial tidak tergantung

---

<sup>37</sup> Suandy, Erly. *Hukum Pajak*. Selemba Empat. 2011

pada pemerintah pusat dengan jalan menggali sebanyak mungkin sumber Pendapatan Asli Daerah.

Berdasarkan kedua pendapat dari sarjana-sarjana di atas, maka dapat diketahui cirri-ciri yang melekat pada pengertian pajak yaitu, sebagai berikut<sup>38</sup>:

- a. Pajak dipungut berdasarkan Undang-Undang serta aturan pelaksanaannya yang sifatnya dapat dipaksakan.
- b. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontra prestasi individual oleh pemerintah.
- c. Pajak dipungut oleh Negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
- d. Pajak diperuntukan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai public investment.
- e. Pajak dapat pula mempunyai tujuan selain budgeter, yaitu mengatur desentralisasi fiskal sebagai proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintah dalam pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan, artinya dengan desentralisasi atau otonomi daerah tersebut, kewenangan daerah Kabupaten/kota kini menjadi lebih besar dibandingkan dengan provinsi atau pusat. Bagaimana masing-masing

---

<sup>38</sup> Sutedi, S.H., M.H., Andrian. *Hukum Pajak*. 2011. Sinar Grafika. Jakarta

daerah melaksanakan kewenangannya tergantung kepada daerah yang bersangkutan sesuai kreativitas, kemampuan organisasi pemerintahan daerah serta kondisi setiap daerah.

Pada dasarnya tidak terdapat perbedaan konsep antara pajak secara umum dengan Pajak Daerah. Terlihat berbeda aparat pemungut, dasar pemungutan, dan penggunaan pajak yang dipungut oleh Pemerintah daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa unsur-unsur yang terdapat dalam pajak juga dapat ditemukan pada pajak daerah.

## Asas-Asas Pemungutan Pajak

Asas-asas pemungutan pajak di antaranya<sup>39</sup> :

1. Asas sumber, Asas pemungutan pajak yakni asas sumber adalah asas yang menganut cara pemungutan pajak yang tergantung pada adanya sumber penghasilan di suatu negara. Jika di suatu negara terdapat suatu sumber penghasilan, maka negara tersebut berhak memungut pajak, tanpa melihat wajib pajak itu bertempat tinggal.
2. Asas Domisili, Asas pemungutan pajak yakni asas Domisili adalah asas yang menganut cara pemungutan pajak yang bergantung pada tempat tinggal (domisili) wajib pajak di suatu negara. Negara di mana wajib pajak itu bertempat tinggal berhak mengenakan pajak atas segala penghasilan yang diperoleh dari manapun.
3. Asas Nasional, Asas pemungutan pajak yakni asas nasional adalah asas yang menganut cara pemungutan pajak yang dihubungkan dengan kebangsaan dari suatu negara.
4. Asas Yuridis, Asas pemungutan pajak yakni asas Yuridis adalah asas yang mengemukakan supaya pemungutan pajak didasarkan pada undang-undang.
5. Asas Ekonomis, Asas pemungutan pajak yakni asas Ekonomis adalah asas yang menekankan supaya pemungutan pajak jangan sampai menghalangi produksi dan perekonomian rakyat.
6. Asas Finansial, Asas pemungutan pajak yakni Asas Finansial adalah asas yang menekankan supaya pengeluaran-pengeluaran untuk memungut pajak harus lebih rendah dari jumlah pajak yang dipungut

---

<sup>39</sup> Saidi. M. Djafar. *Pembaruan Hukum Pajak*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2011

Pajak (termasuk pajak daerah) pada dasarnya mempunyai fungsi yang diperkenalkan sebagai fungsi anggaran (*budgetair*) dan fungsi mengatur (*regulation*). Fungsi *budgetair* pajak mengemuka ketika pajak menjadi sumber pendanaan bagi Pemerintah untuk membiayai pengeluarannya baik pengeluaran rutin maupun pembangunan. Sementara, fungsi mengatur akan menonjol ketika Pemerintah menggunakan pajak untuk melaksanakan atau mengatur kebijakan di bidang sosial ekonomi untuk mencapai tujuan tertentu, misalnya ketika pajak yang tinggi dikenakan terhadap barang-barang mewah untuk mengurangi pola hidup konsumtif, atau pengenaan pajak ekspor nol persen untuk mendorong ekspor produk lokal ke pasar global.

## 2.2. Ulasan Karya

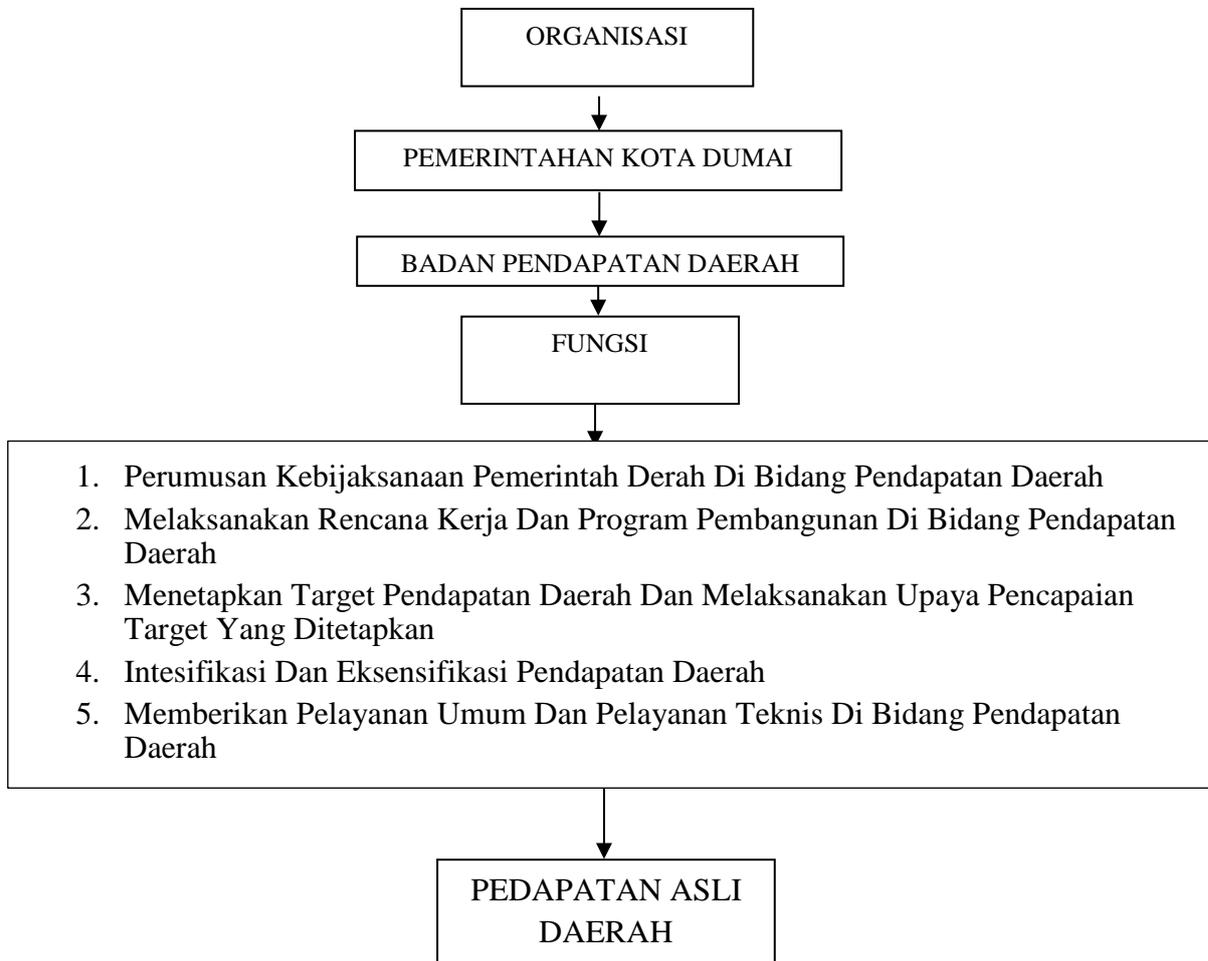
**Tabel II. 1. Perbandingan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Sekarang**

No	PENELITI	JUDUL	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1	M. Fachrizal Faisal 2017	Analisis Kinerja Dinas Pendapatan Daerah(Dispenda) Dalam Rangka Meningkatkan Retribusidaerah Untuk Peningkatan Pendapatan Asli daerah (Pad) Di Kota Ambon	subjek yang diteliti sama.	Peneliti terdahulu meneliti dengan analisis rasio keuangan.
2	Irvan Nur Ridho, Tjahjanulin Domai, Abdul Wachid	Analisis kinerja pada bidang pendapatan Dalam mengelola pendapatan asli daerah	Sama-sama menganalisis kinerja badan pendapatan terhadap PAD	Peneliti terdahulu meneliti tentang pelanggaran perda

Sumber : Modifikasi Penulis 2018

### 2.3. Kerangka Pemikiran

**Gambar II.1.  
Kerangka Pikir**



*Sumber: Modifikasi Penulis, 2018*

### 2.4. Hipotesis Penelitian

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian<sup>40</sup>. Hipotesis dapat diartikan suatu jawaban yang bersifat sementara terhadap permasalahan penelitian, sampai terbukti melalui data yang terkumpul. Dikatakan sementara karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta yang empiris yang diperoleh

<sup>40</sup> Sugiyono (2003:51)

melalui pengumpulan data, maka dapat disimpulkan bahwa hipotesis merupakan jawaban sementara yang belum final dan masih harus dibuktikan kebenarannya melalui penelitian lebih lanjut<sup>41</sup>.

Variabel – variabel yang diteliti tersusun atas variabel – variabel independen dan variabel dependen. Variabel dependen adalah Pendapatan Asli Daerah (Y) yang akan dijelaskan dan diprediksi oleh variabel independen yakni fungsi Badan Pendapatan Daerah Kota Dumai yang terdiri dari indikator Merumuskan Kebijakan Pemerintah Daerah Di Bidang Pendapatan Daerah (X1), Menyusun Dan Melaksanakan Rencana Kerja Dan Program Pembangunan Di Bidang Pendapatan Daerah(X2), Menetapkan Target Pendapatan Daerah Dan Melaksanakan Upaya Pencapaian Target Yang Ditetapkan (X3), Intesifikasi Dan Eksensifikasi Pendapatan Daerah(X4), Memberikan Pelayanan Umum Dan Pelayanan Teknis Di Bidang Pendapatan Daerah (X5).

Penelitian ini mempunyai hipotesis sebagai berikut :

- Ho : Tidak ada pengaruh yang signifikan antara variabel Perumusan Kebijakan Pemerintah Daerah Di Bidang Pendapatan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah
- H1 : ada pengaruh yang signifikan antara variabel Perumusan Kebijakan Pemerintah Daerah Di Bidang Pendapatan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah.

---

<sup>41</sup> Arikunto (2004: 67)

Ho : Tidak ada pengaruh yang signifikan antara variabel Melaksanakan Rencana Kerja Dan Program Pembangunan Di Bidang Pendapatan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah

H1 : ada pengaruh yang signifikan antara variabel Melaksanakan Rencana Kerja Dan Program Pembangunan Di Bidang Pendapatan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah.

Ho : Tidak ada pengaruh yang signifikan antara variabel Menetapkan Target Pendapatan Daerah Dan Melaksanakan Upaya Pencapaian Target Yang Ditetapkan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah

H1 : ada pengaruh yang signifikan antara variabel Menetapkan Target Pendapatan Daerah Dan Melaksanakan Upaya Pencapaian Target Yang Ditetapkan dengan Pendapatan Asli Daerah.

Ho : Tidak ada pengaruh yang signifikan antara variabel Intesifikasi Dan Eksensifikasi Pendapatan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah

H1 : ada pengaruh yang signifikan antara variabel Intesifikasi Dan Eksensifikasi Pendapatan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah.

Ho : Tidak ada pengaruh yang signifikan antara variabel Memberikan Pelayanan Umum Dan Pelayanan Teknis Di Bidang Pendapatan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah

H1 : ada pengaruh yang signifikan antara variabel Memberikan Pelayanan Umum Dan Pelayanan Teknis Di Bidang Pendapatan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah.

Ho : Tidak ada pengaruh yang secara simultan antara variabel Fungsi Badan Pendapatan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah

H1 : ada pengaruh yang secara simultan antara variabel Fungsi Badan Pendapatan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah

## **2.5. Konsep Oprasional**

Untuk Mempermudah peneliti dalam memahami konsep-konsep yang di gunakan, penulis mengoprasinalkan konsep yang di gunakan, yaitu :

1. Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah maupun antara rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan secara baik dan benar.
2. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.
4. Fungsi merupakan rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya

5. Kinerja merupakan sesuatu yang dicapai atau prestasi yang diperlihatkan atas kemampuan kerja.
6. Pengukuran fungsi adalah kegiatan manajemen khususnya membandingkan tingkat fungsi yang dicapai dengan standar, rencana atau target dengan menggunakan fungsi fungsi yang telah ditetapkan.
7. Aparatur Sipil negara adalah keseluruhan pejabat dan lembaga negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat bertugas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara an pembangunan serta senantiasa mengabdikan dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
8. Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
9. Tugas Pokok dan fungsi (TUPOKSI) merupakan suatu kesatuan yang saling terkait antara *Tugas Pokok* dan *Fungsi*. Dalam Peraturan Perundang-undangan pun sering disebutkan bahwa suatu organisasi menyelenggarakan fungsi-fungsi dalam rangka melaksanakan sebuah tugas pokok.
10. Analisis pekerjaan sering disebut dengan berbagai istilah seperti analisis jabatan, analisis tugas, analisis aktivitas ataupun penelitian kerja.

## 2.6. Operasionalisasi Variabel

Operasionalisasi variabel diperlukan guna menentukan jenis dan indikator dari variabel-variabel yang terkait dalam penelitian ini. Disamping itu, operasionalisasi variabel bertujuan untuk menentukan skala pengukuran dari masing-masing variabel, sehingga pengujian hipotesis dengan menggunakan alat bantu dapat dilakukan dengan tepat. Secara lebih rinci operasionalisasi variabel dalam penelitiannya ini dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel II.2 Operasional Variabel**

Variabel	Konsep Variabel	Indikator	Pengukuran	keterangan
Pendapatan Asli Daerah	Pendapatan Asli Daerah adalah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. <b>Variabel (Y)</b>	1. usaha memperoleh pendapatasn. 2. pengelolaan pendapatan asli	Skala Likert	
Fungsi badan Pendapatan Daerah	1. Perumusan Kebijakan Pemerintahan Derah Di Bidang Pendapatan Daerah (X1)  2. Melaksanakan Rencana Kerja Dan Program Pembangunan Di Bidang Pendapatan Daerah (X2),	1. Uraian Pra perumusan 2. Uraian setelah Perumusan. 3. Skala Prioritas  1. perencanaan kerja dan program kerja. 2. Implementasi perencanaan Kerja	Skala Likert	

	<p>3. Menetapkan Target Pendapatan Daerah Dan Melaksanakan Upaya Pencapaian Target Yang Ditetapkan (X3)</p>	<p>1. Kesesuain Target dengan kondisi  2. penetapan target  3. Upaya pelaksanaan target.</p>	Skala Likert	
	<p>4. Intesifikasi Dan Eksensifikasi Pendapatan Daerah (X4)</p>	<p>1. Upaya Instesifikasi pajak daerah  2. Upaya Ekstensifikasi pajak daerah</p>	Skala Likert	
	<p>5. Memberikan Pelayanan Umum Dan Pelayanan Teknis Di Bidang Pendapatan Daerah (X5)</p>	<p>1. Kebijakan Pemerintah dalam memberikan pelayanan.  2. SDM dan SD dalam pemberian pelayanan.</p>	Skala Likert	