

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Administrasi dan Organisasi

Herbert A Simon (1993), mendefinisikan administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama. Dwight Waldo (1971), mendefinisikan administrasi adalah suatu daya upaya yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi. Dimock & Dimock (1992) mengatakan bahwa administrasi adalah suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Administrasi juga mementingkan aspek aspek konkrit dari metode-metode dan prosedur-prosedur manajemen. The Liang Gie (1993) mendefinisikan administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu. (dalam Pasolong, 2008;3)

Dari definisi di atas, dapat dipahami bahwa administrasi mempunyai dua dimensi, yaitu :

- a. Dimensi karakteristik administrasi, terdiri atas :
  1. Efisien, berarti bahwa tujuan (*motive*) pada administrasi adalah untuk mencapai hasil secara efektif dan efisien. Dengan kata lain bahwa pencapaian tujuan administrasi adalah dengan hasil yang berhasil guna (efektif) dan berdaya guna (efisien).

2. Efektifitas, berarti bahwa tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai atau dengan kata lain sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan.
3. Rasional, berarti bahwa tujuan yang telah dicapai bermanfaat untuk maksud yang berguna. Menurut Dwight Waldo (1986), tindakan rasional adalah suatu tindakan yang telah diperhitungkan secara tepat untuk merealisasikan tujuan tertentu yang diinginkan dengan pengorbanan yang sedikit-dikitnya bagi realisasi tujuan yang lain.

b. Dimensi unsur-unsur administrasi

1. Adanya tujuan atau sasaran yang ditentukan sebelum melaksanakan suatu pekerjaan.
2. Adanya kerja sama baik sekelompok orang atau lembaga pemerintah maupun lembaga swasta.
3. Adanya sarana yang digunakan oleh sekelompok atau lembaga dalam melaksanakan tujuan yang hendak dicapai. (dalam Pasolong, 2008;3)

Gibson dkk., dalam Winardi (2007;13), mengatakan bahwa organisasi-organisasi merupakan entitas-entitas yang memungkinkan masyarakat mencapai hasil-hasil tertentu yang tidak mungkin dilaksanakan oleh individu-individu yang bertindak secara sendiri. Sementara itu menurut Rivai (2006;188), organisasi adalah wadah yang memungkinkan masyarakat dapat meraih hasil yang sebelumnya tidak dapat dicapai oleh individu secara sendiri-sendiri. Organisasi merupakan suatu unit terkoordinasi yang terdiri setidaknya dua orang, berfungsi mencapai satu sasaran tertentu atau serangkaian sasaran.

Barnard dalam Thoha (2003;114), menyatakan bahwa organisasi adalah suatu sistem kegiatan-kegiatan yang terkoordinir secara sadar, atau suatu kekuatan dari dua manusia atau lebih. Unsur kekayaan dari suatu organisasi antara lain :

1. Organisasi terdiri dari serangkaian kegiatan yang dicapai lewat suatu proses kesadaran, kesengajaan, dan koordinasi yang bersasaran.
2. Organisasi merupakan kumpulan dari orang-orang untuk melaksanakan kegiatan yang bersasaran tersebut.
3. Organisasi memerlukan adanya komunikasi, yakni suatu hasrat dari sebagian anggotanya untuk mengambil bagian pencapaian tujuan bersama anggota lainnya. Dalam hal ini Barnard menekankan peranan seseorang dalam organisasi, di antaranya ada sebagian anggota yang harus diberi informasi atau dimotivasi, dan sebagian lainnya yang harus membuat keputusan.

## 2. Konsep Manajemen dan Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya pengaturan. Pengaturan dilakukan melalui proses dan diatur berdasarkan urutan dari fungsi-fungsi manajemen itu. Karena manajemen diartikan mengatur, maka timbul beberapa pertanyaan, yaitu :

- *Apa yang diatur*

adalah semua unsur-unsur manajemen yang terdiri dari *men*, *money*, *method*, *materials*, *machines*, dan *markets* disingkat dengan 6M dan semua aktivitas yang ditimbulkannya dalam proses manajemen itu.

- *Kenapa harus diatur*

agar 6M itu lebih berdaya guna, berhasil guna, terintegrasi dan terkoordinir dalam mencapai tujuan yang optimal.

- *Siapa yang mengatur*

adalah pimpinan dengan wewenang kepemimpinannya melalui instruksi dan atau persuasif, sehingga 6M dan semua proses manajemen tertuju serta terarah kepada tujuan yang diinginkan.

- *Bagaimana mengaturnya*

melalui proses dari urutan fungsi-fungsi manajemen (perencanaan pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian)

- *Dimana harus diatur*

adalah dalam suatu organisasi atau perusahaan karena organisasi merupakan alat dan wadah (tempat) untuk mengatur 6M dan semua aktivitas proses manajemen dalam mencapai tujuannya. (Hasibuan, 2008;1)

Selanjutnya menurut Harold Koontz dan Cyril O'Donnel dalam Hasibuan (2008;2), manajemen adalah usaha mencapai tujuan tertentu melalui kegiatan orang lain. Dengan demikian manajer mengadakan koordinasi atas sejumlah aktivitas orang lain yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, penempatan, pengarahan, dan pengendalian.

Sedangkan Manajemen Sumber Daya Manusia sebagaimana dinyatakan Panggabean (2004:15), dapat didefinisikan sebagai suatu proses yang terdiri atas perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian kegiatan-

kegiatan yang berkaitan dengan analisis pekerjaan, evaluasi pekerjaan, pengadaan, pengembangan, kompensasi, promosi, dan pemutusan hubungan kerja guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Fungsi operatif manajemen sumber daya manusia menurut Mangkunegara (2007:2-3) adalah sebagai berikut :

1. Pengadaan tenaga kerja terdiri dari :
  - a. Perencanaan sumber daya manusia
  - b. Analisis jabatan
  - c. Penarikan pegawai
  - d. Penempatan kerja
  - e. Orientasi kerja (*job orientation*)
2. Pengembangan tenaga kerja mencakup :
  - a. Pendidikan dan pelatihan (*training and development*)
  - b. Pengembangan (*karier*)
  - c. Penilaian prestasi kerja
3. Pemberian balas jasa mencakup :
  - a. Balas jasa langsung terdiri dari :
    - Gaji/upah
    - Insentif
  - b. Balas jasa tak langsung terdiri dari :
    - Keuntungan (*benefit*)
    - Pelayanan/kesejahteraan (*services*)

4. Integrasi mencakup :
  - a. Kebutuhan karyawan
  - b. Motivasi kerja
  - c. Kepuasan kerja
  - d. Disiplin kerja
  - e. Partisipasi kerja
5. Pemeliharaan tenaga kerja mencakup :
  - a. Komunikasi kerja
  - b. Kesehatan dan keselamatan kerja
  - c. Pengendalian konflik kerja
  - d. Konseling kerja
6. Pemisahan tenaga kerja mencakup pemberhentian karyawan.

### 3. Konsep Good Governance

*Goodgovernance* merupakan salah satu tujuan yang ingin diwujudkan di era reformasi, yaitu terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*goodgovernance*), yakni pemerintahan yang menerapkan prinsip akuntabilitas, tranparansi, efektivitas dan efisiensi, serta adanya supremasi hukum dalam setiap pelaksanaan fungsi pemerintah yang meliputi pembangunan, pemberdayaan, dan pelayanan publik.

*Governance* merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan. Ada tiga pilar *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sementara itu, paradigma pengelolaan pemerintahan yang

sebelumnya berkembang adalah *government* sebagai satu-satunya penyelenggara pemerintahan (Santosa, 2009;130).

*Good governance* mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat (*society*). Dalam hal ini adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat. (Santosa, 2009;131).

Dengan menerapkan prinsip pemerintahan daerah yang baik, otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab akan tercipta dengan baik, maka fungsi pemerintahan daerah yang meliputi : (1) menjalankan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien, (2) melaksanakan pembangunan daerah secara merata, dan (3) menyediakan pelayanan kepada masyarakat secara cepat, murah, mudah berkualitas, akan terselenggara dengan baik pula (Adisasmita, 2001 : 5).

Era *good governance* menuntut pemerintah untuk benar-benar bekerja melayani pasarnya yaitu melayani masyarakat. Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat dapat diibaratkan hubungan antara produsen dan konsumen. Kinerja pemerintah dibuktikan pada sejauhmana kepuasan masyarakat atas pemenuhan kebutuhan yang display dalam bentuk pelayanan pemerintah (Dwidjowijoto, 2004;4)

Adapun syarat bagi terciptanya *good governance* yang merupakan prinsip dasar meliputi :

- a. *Partisipatoris*; setiap pembuatan peraturan dan/atau kebijakan selalu melibatkan unsur masyarakat (melalui wakil-wakilnya).
- b. *Rule of law*; harus ada perangkat hukum yang menindak para pelanggar, menjamin perlindungan HAM, tidak memihak, berlaku pada semua warga.
- c. *Transparansi*; adanya ruang kebebasan untuk memperoleh informasi publik bagi warga yang membutuhkan (diatur oleh undang-undang). Ada ketegasan antara rahasia negara dengan informasi yang terbuka untuk publik.
- d. *Responsiveness*; lembaga publik harus mampu merespon kebutuhan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan *basic needs* (kebutuhan dasar) dan HAM (hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial, dan hak budaya).
- e. *Konsensus*; jika ada perbedaan kepentingan yang mendasar di dalam masyarakat, penyelesaian harus mengutamakan cara dialog/ musyawarah menjadi konsensus.
- f. *Persamaan hak*; pemerintah harus menjamin bahwa semua pihak, tanpa terkecuali, dilibatkan dalam proses politik, tanpa ada satu pihak pun yang dikesampingkan.
- g. *Efektivitas dan Efisiensi*; pemerintah harus efektif (absah) dan efisien dalam memproduksi output berupa aturan, kebijakan, pengelolaan keuangan negara, dll.
- h. *Akuntabilitas*; suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintah untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan

misinya. Implementasi akuntabilitas dilakukan melalui pendekatan strategis, yang akan mengakomodasi perubahan-perubahan cepat yang terjadi pada organisasi dan secepatnya menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut, sebagai antisipasi terhadap tuntutan pihak-pihak yang berkepentingan. (Santosa, 2009;131)

#### **4. Konsep Efektivitas Organisasi**

Suatu organisasi yang berhasil dapat diukur dengan melihat pada sejauhmana organisasi tersebut dapat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan. Stoner (1982) dalam Tangkilisan (2005;138) menekankan pentingnya efektivitas organisasi dalam pencapaian tujuan-tujuan organisasi, dan efektivitas adalah kunci dari kesuksesan suatu organisasi.

Selanjutnya menurut Georgopualos dan Tannebaum dalam Tangkilisan (2005;139), efektivitas organisasi adalah tingkat sejauh mana suatu organisasi yang merupakan sistem sosial dengan segala sumber daya dan sarana tertentu yang tersedia memenuhi tujuan-tujuannya tanpa pemborosan dan menghindari ketegangan yang tidak perlu di antara anggota-anggotanya.

Sedangkan menurut Argris dalam Tangkilisan (2005;139) mengatakan bahwa efektivitas adalah keseimbangan atau pendekatan secara optimal pada pencapaian tujuan, kemampuan, dan pemanfaatan tenaga manusia.

Efektivitas organisasi menyangkut dua aspek, yaitu : (1) Tujuan organisasi; dan (2) Pelaksanaan fungsi atau cara untuk mencapai tujuan tersebut. (Tangkilisan, 2005;140). Sementara itu menurut Hardjito dalam Tangkilisan

(2005;150), keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya dipengaruhi oleh komponen-komponen organisasi yang meliputi :

1. Struktur;
2. Tujuan;
3. Manusia;
4. Hukum;
5. Prosedur pengoperasian yang berlaku;
6. Teknologi;
7. Lingkungan;
8. Kompleksitas;
9. Spesialisasi;
10. Kewenangan;
11. Pembagian tugas.

Faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas organisasi menurut Steers dalam Tangkilisan (2005;151) adalah sebagai berikut :

1. Karakterik Organisasi

Karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi. Struktur diartikan sebagai hubungan yang relatif tetap sifatnya, merupakan cara suatu organisasi menyusun orang-orangnya untuk menciptakan sebuah organisasi yang meliputi faktor-faktor seperti desentralisasi pengendalian, jumlah spesialisasi pekerjaan, cakupan perumusan interaksi antarpribadi, dan seterusnya. Secara singkat, struktur diartikan sebagai cara bagaimana orang-orang akan dikelompokkan untuk menyelesaikan pekerjaan.

Teknologi menyangkut mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran jadi. Teknologi dapat memiliki berbagai bentuk, termasuk variasi-variasi dalam proses mekanisme yang digunakan dalam produksi, dan variasi dalam pengetahuan teknis yang dipakai untuk menunjang kegiatan menuju sasaran.

## 2. Karakteristik Lingkungan

Karakteristik lingkungan mencakup dua aspek, yaitu internal dan eksternal. Lingkungan internal dikenal sebagai iklim organisasi, yang meliputi macam-macam atribut lingkungan yang mempunyai hubungan dengan segi-segi dan efektivitas, khususnya atribut yang diukur pada tingkat individual.

Lingkungan eksternal adalah kekuatan yang timbul dari luar batas organisasi, yang mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi seperti kondisi ekonomi, pasar, dan peraturan pemerintah. Hal ini mempengaruhi derajat kestabilan yang relatif dari lingkungan, derajat kompleksitas lingkungan, dan derajat kestabilan lingkungan.

## 3. Karakteristik Pekerja

Karakteristik pekerja berkaitan dengan peranan perbedaan individu para pekerja dalam hubungannya dengan efektivitas. Para individu pekerja mempunyai pandangan yang berlainan, tujuan, dan kemampuan yang berbeda-beda pula. Variasi sifat pekerja inilah yang menyebabkan perilaku orang berbeda satu sama lain. Perbedaan tersebut mempunyai pengaruh

langsung terhadap efektivitas organisasi. Dua hal tersebut adalah rasa keterikatan terhadap organisasi dan prestasi kerja individu.

#### 4. Kebijakan dan Praktik Manajemen

Manajer memainkan peranan sentral dalam keberhasilan suatu organisasi melalui perencanaan, koordinasi dan memperlancar kegiatan ke arah yang menjadi sasaran. Kebijakan yang baik adalah kebijakan tersebut secara jelas membawa kita ke arah tujuan yang diinginkan. Harus dipahami bahwa kebijakan tidak berarti harus ditulis (Amstrong, 1993). Pada intinya manajemen adalah tentang memutuskan apa yang harus dilakukan, kemudian melaksanakannya melalui orang-orang. (Amstrong, 1993). Dari faktor kebijakan dan praktik manajemen ini dapat diidentifikasi sedikitnya enam variabel yang menyumbang pada efektivitas, yaitu :

- 1) Penyusunan tujuan strategis;
- 2) Pencarian dan pemanfaatan sumber daya;
- 3) Menciptakan lingkungan prestasi;
- 4) Proses komunikasi;
- 5) Kepemimpinan dan pengambilan keputusan;
- 6) Inovasi dan adaptasi.

#### 4. Konsep Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Otonomi atau desentralisasi perlu dilakukan karena tidak ada suatu pemerintahan dari suatu negara yang luas mampu secara efektif membuat kebijakan publik di segala bidang atau pun mampu melaksanakan kebijakan

tersebut secara efisien di seluruh wilayah tersebut. Dengan adanya desentralisasi diharapkan beban pemerintah pusat dapat berkurang. Desentralisasi juga diharapkan akan mempercepat pelayanan kepada masyarakat. (Tangkilisan (2005;65)

Hakikat otonomi daerah adalah pelimpahan tugas pemerintahan yang disertai dengan kewenangan untuk pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik, dan pengaturan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat kepada daerah provinsi, kabupaten/ kota, dan desa. (Adisasmita, 2011;120)

Menurut Sanit dalam Tangkilisan (2005;69), ada tiga fokus otonomi daerah, yaitu : *pertama*, otonomi yang berfokus pada kewenangan administrasi pemerintah daerah seperti pengurusan pegawai, pengeluaran dan pendapatan daerah; *kedua*, otonomi yang difokuskan pada alokasi kekuasaan kepada daerah yang disertai oleh kontrol pemerintah pusat dan partisipasi rakyat daerah; *ketiga*, penekanan pada pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah daerah yang dioperasikan lewat kewenangan daerah dalam mengelola urusan yang diberikan kepadanya.

Tantangan ke depan yang dihadapi dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah dalam penyiapan sumber daya manusia yang profesional dalam manajemen publik, meliputi aspek pembuatan kebijakan dan perencanaan, tatalaksana dan sistem organisasi, manajemen keuangan, serta pengelolaan partisipasi masyarakat. (Adisasmita, 2011;120)

Untuk mencapai tujuan otonomi daerah yang diinginkan dan sekaligus permasalahan yang dihadapi, maka strategi kebijakan yang harus ditempuh meliputi antara lain :

- a. Meningkatkan kapasitas sumberdaya manusia daerah yang lebih profesional sesuai dengan potensi daerah melalui optimalisasi sumberdaya manusia yang ada serta melalui pendidikan, pelatihan, dan pengembangan sistem insentif yang memadai.
- b. Meningkatkan kemampuan keuangan daerah melalui perimbangan keuangan yang lebih adil dan proporsional, pemberian kewenangan yang lebih luas bagi daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan daerah, dan mempertimbangkan penyerasian alokasi bagi daerah yang miskin sumberdaya alam dan ekonominya terbelakang (tertinggal)
- c. Mengembangkan struktur organisasi pemerintah daerah yang modern dan dijalankan oleh sumberdaya manusia yang mempunyai kompetensi dalam proses pengambilan keputusan yang berorientasi pada kepentingan publik, produktivitas pelayanan masyarakat, perlindungan kepada masyarakat miskin, kemitraan antara pemerintah dan masyarakat, serta peningkatan partisipasi dan prakarsa masyarakat.
- d. Meningkatkan peran Dewan Perwakilan rakyat Daerah melalui penyediaan tenaga ahli yang diperbantukan, peningkatan kualitas masukan dalam rangka pengambilan keputusan legislasi dan pengawasan kepada masyarakat secara efektif. (Adisasmita, 2011;121)

Tiga unsur fundamental dari reformasi adalah (1) transparansi, (2) akuntabilitas, dan (3) demokratisasi. Demokratisasi dalam pemerintahan diwujudkan dalam desentralisasi. Desentralisasi adalah pelimpahan tanggung jawab administrasi kebijakan, fiskal, dan politik dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pelaksanaan desentralisasi merupakan upaya untuk mereformasi dan memodernisasi pemerintahan. Secara teoritis, desentralisasi dipahami sebagai penyerahan otoritas kewenangan dan fungsi pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dari pemerintah nasional kepada pemerintah sub-nasional. Ide dasar dari desentralisasi adalah pembagian kewenangan di bidang pengambilan keputusan kepada organisasi pada tingkat yang lebih rendah. Pemahaman ini didasarkan pada asumsi bahwa organisasi pemerintah pada tingkat yang lebih rendah tersebut, lebih mengetahui kondisi dan kebutuhan aktual dari masyarakat setempat, serta pemerintah di tingkat nasional tidak mungkin mampu melayani dan mengurus kepentingan dan urusan masyarakat secara keseluruhan yang sangat kompleks. Desentralisasi juga dianggap sebagai jawaban atas tuntutan demokratisasi yang begitu besar dan luas, dimana pemerintah daerah diharapkan dapat lebih responsif (tanggap) dibandingkan pemerintah pusat terhadap berbagai kebutuhan masyarakat setempat. (Adisasmita, 2011;16)

Desentralisasi fiskal merupakan faktor yang penting dalam proses pengelolaan keuangan daerah. Dengan adanya faktor desentralisasi fiskal maka suatu daerah akan memiliki kemandirian dalam pembiayaan belanja daerah dan kegiatan pembangunan di daerah tanpa tergantung kepada pemerintah pusat. (Mardiasmo, 2002;105)

Pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagai salah satu instrumen kebijakan pemerintah di Indonesia mempunyai prinsip dan tujuan antara lain :

1. Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*)
2. Meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah.
3. Meningkatkan efisiensi peningkatan sumber daya nasional.
4. Tata kelola, transparan, dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran.
5. Mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro. (Mardiasmo, 2009)

#### **5. Kontribusi Pajak Terhadap Keuangan Daerah**

Pemerintahan di daerah dapat terselenggara karena adanya dukungan berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintahan daerah. (Tangkilisan, 2005;71)

Selanjutnya menurut Kaho (2001;61) bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah faktor keuangan yang baik. Istilah keuangan disini mengandung arti setiap hak yang berhubungan dengan masalah uang, yang antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup, dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku.

Sementara itu menurut Musgrave dan Musgrave dalam Tangkilisan (2005;71), pesatnya pembangunan daerah menuntut tersedianya dana bagi pembiayaan yang menyangkut perkembangan fiskal, yaitu alokasi, distribusi, dan stabilisasi sumber-sumber pembiayaan yang semakin besar.

Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dinyatakan bahwa : “Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.”

Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan dan kebijakan penganggaran yang meliputi pendapatan dan belanja daerah. (Tangkilisan, 2005;71)

Mengenai pentingnya pengelolaan keuangan daerah, D’Audiffet dalam Tangkilisan (2005;67) menyatakan bahwa :

1. Pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang besar pada hari kemudian bagi penduduk sederah, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh dalam melakukan kegiatan itu dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk daerah itu;
2. Kepandaian mengendalikan daerah tidak akan memberikan hasil yang memuaskan dan abadi, tanpa cara pengendalian keuangan yang baik, terlebih lagi tanpa kemauan kemuka dengan penuh kebijaksanaan, yang

diarahkan pada melindungi dan memperbesar harta daerah, dengan mana semua kepentingan masyarakat sederaah sangat erat berhubungan;

3. Anggaran adalah alat utama pada pengendalian keuangan daerah, sehingga rencana anggaran yang diperhadapkan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah haruslah tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan kemuka yang bijaksana.

Mardiasmo (2002) dalam Tangkilisan (2005;95) mengemukakan prinsip pokok pengelolaan keuangan daerah sebagai berikut :

1. Komprehensif dan disiplin, yaitu suatu mekanisme yang akan menjamin terciptanya disiplin pengambilan keputusan;
2. Fleksibilitas, yaitu keleluasaan yang memadai sesuai dengan ketersediaan informasi-informasi yang relevan yang dimilikinya;
3. Terprediksi, yaitu faktor penting dalam peningkatan kualitas implementasi keuangan daerah secara keseluruhan;
4. Kejujuran; yaitu pengelolaan keuangan daerah yang didasarkan atas moral dan etika manusia untuk menghindari bias proyeksi penerimaan daerah maupun penggunaannya pada APBD;
5. Informasi yaitu basis pengambilan keputusan berdasarkan data dan fakta yang akurat karena berkaitan dengan pelaporan yang teratur mengenai biaya, *output*, dan dampak dari suatu kebijakan pengelolaan keuangan daerah;
6. Transparansi dan akuntabilitas, yaitu keterbukaan dan syarat pengambilan keputusan sesuai dengan mandat yang diterimanya;

7. Siklus anggaran daerah, yaitu jaminan pengelolaan keuangan yang selalu berorientasi pada kepentingan publik melalui tahapan yang sesuai dengan prinsip administrasi negara yang dijalankan.

### 5.1. Sumber Penerimaan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, pada Pasal 5 dinyatakan bahwa sumber penerimaan daerah adalah :

- (1) Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan.
- (2) Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari:
  - a. Pendapatan Asli Daerah;
  - b. Dana Perimbangan; dan
  - c. Lain-lain Pendapatan.
- (3) Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari:
  - a. Sisa lebih perhitungan anggaran Daerah;
  - b. Penerimaan Pinjaman Daerah;
  - c. Dana Cadangan Daerah; dan
  - d. Hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan

Selanjutnya pada Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa :

- (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari :
  - a. Pajak Daerah;
  - b. Retribusi Daerah;
  - c. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
  - d. Lain-lain PAD yang sah.
- (2) Lain-lain PAD yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi:
  - a. Hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan;
  - b. Jasa giro;
  - c. Pendapatan bunga;
  - d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
  - e. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

## 5.2. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD, sesuai ketentuan umum Pasal 1 angka (18) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah “Pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah; Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan lain-lain PAD yang sah, sangat penting artinya sehubungan dengan desentralisasi dan pelaksanaan otonomi daerah. Semakin besar ratio atau perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada suatu daerah terhadap jumlah APBD, maka akan mencerminkan kemandirian keuangan daerah dalam membiayai keperluan pembiayaan daerah tersebut.

Beberapa faktor yang dapat meningkatkan kekuatan sumber-sumber penerimaan daerah (potensi penerimaan daerah) menurut Adisasmita (2011;148) adalah sebagai berikut :

- a. Kondisi awal suatu daerah.
- b. Peningkatan cakupan (*coverage ratio*) atau ekstensifikasi dan intensifikasi penerimaan.
- c. Perkembangan PDRB per kapita riil.
- d. Pertumbuhan penduduk.
- e. Tingkat inflasi
- f. Pembangunan baru.
- g. Sumber pendapatan baru.

Menurut Adisasmita (2011;148), upaya peningkatan potensi dan realisasi PAD (khususnya dari pajak daerah) merupakan konsep dinamis. Pada satu sisi, tahap perencanaan dan pengendalian operasional harus meningkatkan kualitas sistem prosedur yang ada, sehingga total biaya administrasi dapat diminimalisir. Pada sisi lain, tahap perencanaan dan pengendalian operasional harus mampu pula mengidentifikasi jenis-jenis pajak baru untuk ekstensifikasi selaras dengan perkembangan dinamis perekonomian.

### **5.3. Dana Perimbangan**

Sesuai ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, pada Pasal 10 ayat (1), Dana Perimbangan terdiri atas:

- a. Dana Bagi Hasil;
- b. Dana Alokasi Umum; dan
- c. Dana Alokasi Khusus

Dana Bagi Hasil (DBH), berdasarkan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, adalah :

- (1) Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.
- (2) Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);
  - b. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan
  - c. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.
- (3) Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:

- a. Kehutanan;
- b. Pertambangan umum;
- c. Perikanan;
- d. Pertambangan minyak bumi;
- e. Pertambangan gas bumi; dan
- f. Pertambangan panas bumi

Mengenai Dana Alokasi Umum (DAU), berdasarkan ketentuan Pasal 27 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, adalah sebagai berikut :

- (1) Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN.
- (2) DAU untuk suatu Daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dana lokasi dasar.
- (3) Celah fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal Daerah.
- (4) Alokasi dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Adapun mengenai Dana Alokasi Khusus (DAK), berdasarkan ketentuan Pasal 38 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa : Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN.

Selanjutnya pada ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa :

- (1) DAK dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah.
- (2) Kegiatan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN.

#### 5.4. Lain-lain Pendapatan

Berdasarkan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, bahwa : Lain-lain Pendapatan terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan Dana Darurat.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 44 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa :

- (1) Pendapatan hibah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 merupakan bantuan yang tidak mengikat.
- (2) Hibah kepada Daerah yang bersumber dari luar negeri dilakukan melalui Pemerintah.
- (3) Hibah dituangkan dalam suatu naskah perjanjian antara Pemerintah Daerah dan pemberi hibah.
- (4) Hibah digunakan sesuai dengan naskah perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Adapun mengenai Dana Darurat, dijelaskan pada ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, sebagai berikut :

- (1) Pemerintah mengalokasikan Dana Darurat yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh Daerah dengan menggunakan sumber APBD.
- (2) Keadaan yang dapat digolongkan sebagai bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa ditetapkan oleh Presiden.

## 6. Konsep Perpajakan Daerah

Pajak adalah iuran masyarakat kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan umum (undang-undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk penyelenggaraan pemerintahan. (Zain, 2007:11)

Ditinjau dari lembaga pemungutnya, pajak dibedakan menjadi dua, yaitu pajak pusat (disebut juga pajak negara) dan pajak daerah. Pembagian jenis pajak ini di Indonesia terkait dengan hierarki pemerintahan yang berwenang menjalankan pemerintahan dan memungut sumber pendapatan negara, khususnya pada masa otonomi daerah dewasa ini. Secara garis besar, hierarki pemerintahan di Indonesia dibagi menjadi dua, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kemudian pemerintah daerah dibagi lagi menjadi dua, yaitu pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, pembagian jenis pajak menurut lembaga pemungutnya di Indonesia dibagi menjadi dua, yaitu pajak pusat dan pajak daerah (yang terbagi menjadi pajak provinsi dan pajak kabupaten/ kota). Setiap tingkatan pemerintahan hanya dapat memungut pajak yang ditetapkan menjadi kewenangannya. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari adanya tumpang tindih (perebutan kewenangan) dalam pemungutan pajak terhadap masyarakat (Siahaan, 2006:9).

Fungsi pajak menurut Mardiasmo (2008) dalam bukunya yang berjudul “Perpajakan” adalah sebagai berikut.

### 1. Fungsi Budgetair

Pemungutan pajak bertujuan untuk memasukkan uang sebanyak banyaknya ke dalam kas negara yang pada waktunya akan digunakan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran negara baik untuk pengeluaran rutin dalam melaksanakan mekanisme pemerintahan maupun pengeluaran untuk membiayai pembangunan.

### 2. Fungsi Mengatur

Pada lapangan pekonomian, pengaturan pajak memberikan dorongan kepada pengusaha untuk memperbesar produksinya, dapat juga memberikan keringanan atau pembesaran pajak pada para penabung dengan maksud menarik uang dari masyarakat dan menyalurkannya antara lain ke sektor produktif. Dengan adanya industri baru maka dapat menampung tenaga kerja yang lebih banyak, sehingga pengangguran berkurang dan pemerataan pendapatan akan dapat terlaksana untuk mencapai keadilan sosial ekonomi dalam masyarakat.

Menurut Keneth Davey dalam Ismail (2005;18), Pemerintah Daerah dalam memperoleh pendapatan dari pajak diperoleh dengan tiga cara, yaitu :

1. Pembagian hasil pajak-pajak dan dipungut oleh pemerintah pusat.
2. Pemerintah regional dapat memungut tambahan pajak (*opsen, surcharge*) di atas suatu pajak yang dipungut dan dikumpulkan oleh pemerintah pusat, contohnya pemerintah daerah di Swedia memungut *opsen* atas penghasilan nasional. Di sebagian Amerika Serikat, pemerintah daerah mengenakan *opsen* atas pajak penjualan di tingkat negara bagian.

3. Dari pendapatan pajak, yang merupakan pungutan-pungutan yang dikumpulkan dan ditahan oleh pemerintah regional sendiri.

Suandy dalam Tangkilisan (2005;144), ada beberapa sistem pemungutan pajak, yaitu :

1. *OfficialAssesmentSystem*

Wewenang pemungutan pajak ada pada fiskus. Fiskus berhak menentukan besarnya utang pajak orang pribadi maupun badan dengan mengeluarkan surat ketetapan pajak, yang merupakan bukti timbulnya suatu utang pajak. Wajib pajak pasif menunggu ketetapan fiskal mengenai utang pajaknya.

2. Sistem semi *AssesmentSystem*

Suatu sistem pemungutan pajak dimana wewenang untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh seseorang berada pada kedua belah pihak, yaitu wajib pajak dan fiskus. Mekanisme pelaksanaan dalam sistem ini berdasarkan suatu anggapan bahwa wajib pajak pada awal tahun menaksir sendiri besarnya pajak terutang, yang sesungguhnya ditetapkan oleh fiskal.

3. Sistem *Withholding*

Suatu sistem pemungutan pajak dimana wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang oleh seseorang berada pada pihak ketiga, dan bukan oleh fiskus maupun oleh wajib pajak sendiri.

4. Sistem *FullSelfAssesmentSystem*

Suatu sistem pemungutan pajak dimana wajib pajak boleh menghitung dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus disetorkan. Wajib pajak

harus aktif menghitung dan melaporkan jumlah pajak terutang tanpa campur tangan fiskus.

Menurut A. Smith dalam Mangkusubroto (2001) dan para ahli keuangan negara lainnya, sistem pajak yang baik harus memenuhi kriteria :

1. Distribusi beban pajak yang adil, sesuai dengan bagian yang wajar.
2. Sedikit mungkin mencampuri mekanisme pasar.
3. Mampu memperbaiki inefisiensi sektor swasta.
4. Struktur pajak harus mampu digunakan dalam kebijakan fiskal.
5. Sistem harus dimengerti oleh wajib pajak.
6. Administrasi dan biaya pelayanannya harus minimal.
7. Bersifat pasti, dapat dilaksanakan dan dapat diterima.

Berdasarkan pada Ketentuan Umum Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah dinyatakan bahwa : “Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Menurut Mardiasmo (2002;5), Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah.

Selanjutnya menurut Ismail (2005:179), Pajak Daerah merupakan iuran wajib kepada daerah yang dapat dipaksakan dan untuk mendanai penyelenggaraan pembangunan daerah dan pemerintah daerah, dan harus pula digunakan untuk melayani kepentingan sektor pajak yang bersangkutan sebagai wujud kontraprestasi.

Untuk menilai apakah pajak daerah yang ada sudah baik, tolok ukur yang dapat digunakan yaitu :

1. Hasil (*yield*)

Memadai tidaknya suatu pajak daerah dalam kaitannya dengan berbagai layanan yang dibiayainya, yakni stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besar hasil itu, dan elastisitas hasil pajak terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk dan sebagainya, juga perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut.

2. Keadilan (*equity*)

Dasar pajak dan kewajiban membayar harus jelas dan tidak sewenang-wenang. Pajak harus adil secara horisontal dan vertikal. Pajak haruslah adil dari tempat ke tempat, dalam arti, hendaknya tidak ada perbedaan-perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari satu daerah ke daerah lain, kecuali jika perbedaan ini mencerminkan perbedaan dalam cara menyediakan layanan masyarakat.

3. Daya Guna Ekonomi (*economic efficiency*)

Pajak hendaknya mendorong (setidak-tidaknya tidak menghambat) penggunaan sumber daya secara berdaya guna dalam kehidupan ekonomi,

mencegah jangan sampai pilihan konsumen dan pilihan produsen menjadi salah arah atau orang menjadi segan bekerja atau menabung, dan memperkecil ‘beban lebih’ pajak.

4. Kemampuan melaksanakan (*ability to implement*)

Suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, dari sudut kemauan politik dan kemampuan tata usaha.

5. Kecocokan sebagai Sumber Penerimaan Daerah (*suitability as a local revenue source*)

Haruslah jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan dan tempat akhir beban pajak. Pajak tidak mudah dihindari, dengan cara memindahkan objek pajak dari satu daerah ke daerah lain. Dari segi potensi ekonominya, pemungutan pajak daerah juga hendaknya tidak mempertajam perbedaan-perbedaan antar daerah. Selain itu, pajak daerah hendaknya juga tidak menimbulkan beban yang lebih besar dari kemampuan tata usaha daerah. (Ismail, 2005)

Perbedaan antara pajak dengan retribusi adalah sebagai berikut:

- a. Kontra prestasinya. Pada retribusi kontra prestasinya dapat ditunjuk secara langsung dan secara individu dan golongan tertentu sedangkan pada pajak kontra prestasinya tidak dapat ditunjuk secara langsung.
- b. Balas jasa pemerintah. Hal ini dikaitkan dengan tujuan pembayaran, yaitu pajak balas jasa pemerintah berlaku untuk umum; seluruh rakyat menikmati balas jasa, baik yang membayar pajak maupun yang dibebaskan dari pajak. Sebaliknya, pada retribusi balas jasa negara/pemerintah berlaku

khusus, hanya dinikmati oleh pihak yang telah melakukan pembayaran retribusi.

- c. Sifat pemungutannya. Pajak bersifat umum, artinya berlaku untuk setiap orang yang memenuhi syarat untuk dikenakan pajak. Sementara itu, retribusi hanya berlaku untuk orang tertentu, yaitu yang menikmati jasa pemerintah yang dapat ditunjuk.
- d. Sifat pelaksanaannya. Pemungutan retribusi didasarkan atas peraturan yang berlaku umum dan dalam pelaksanaannya dapat dipaksakan, yaitu setiap orang yang ingin mendapatkan suatu jasa tertentu dari pemerintah harus membayar retribusi. Jadi sifat paksaan pada retribusi bersifat ekonomis sehingga pada hakikatnya diserahkan pada pihak yang bersangkutan untuk membayar atau tidak. Hal ini berbeda dengan pajak. Sifat paksaan pada pajak adalah yuridis, artinya bahwa setiap orang yang melanggarnya akan mendapat sanksi hukuman, baik berupa sanksi pidana maupun denda.
- e. Lembaga atau badan pemungutnya. Pajak dapat dipungut oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah, sedangkan retribusi hanya dapat dipungut oleh pemerintah (Siahaan, 2006;11).

## **7. Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor**

Berdasarkan Ketentuan Umum Pasal 1 angka (12) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah : “Pajak Kendaraan Bermotor adalah pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor.”

Selanjutnya menurut Rosdiana dan Tarigan (2005;92), Pajak Kendaraan Bermotor adalah pajak yang dikenakan atas dasar dampak eksternalitas negatif yang muncul atas pemakaian kendaraan bermotor. Pajak kendaraan bermotor dipungut untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran tertentu yang sudah spesifik, hal ini dikenal dengan sebutan *earmarked tax*, yaitu hasil dari pemungutan pajak kendaraan bermotor dapat digunakan untuk memelihara jalan-jalan, jenis pungutan pajak ini mempunyai beberapa kelebihan, khususnya masalah transparansi dan akuntabilitas penggunaannya.

Mengenai Objek Pajak Kendaraan Bermotor tersebut, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada Pasal 3 mengatur sebagai berikut :

- (1) Objek Pajak Kendaraan Bermotor adalah kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor.
- (2) Termasuk dalam pengertian Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kendaraan bermotor beroda beserta gandengannya, yang dioperasikan di semua jenis jalan darat dan kendaraan bermotor yang dioperasikan di air dengan ukuran isi kotor GT 5 (lima *Gross Tonnage*) sampai dengan GT 7 (tujuh *Gross Tonnage*).
- (3) Dikecualikan dari pengertian Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah:
  - a. Kereta api;
  - b. Kendaraan Bermotor yang semata-mata digunakan untuk keperluan pertahanan dan keamanan negara;
  - c. Kendaraan Bermotor yang dimiliki dan/atau dikuasai kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik dan lembaga-lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan pajak dari Pemerintah; dan
  - d. Objek Pajak lainnya yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Mengenai Subjek dan Wajib Pajak Kendaraan Bermotor tersebut, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, pada Pasal 4 mengatur sebagai berikut :

- (1) Subjek Pajak Kendaraan Bermotor adalah orang pribadi atau Badan yang memiliki dan/atau menguasai Kendaraan Bermotor.
- (2) Wajib Pajak Kendaraan Bermotor adalah orang pribadi atau Badan yang memiliki Kendaraan Bermotor.
- (3) Dalam hal Wajib Pajak Badan, kewajiban perpajakannya diwakili oleh pengurus atau kuasa Badan tersebut.  
Dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor, diatur pada Pasal 5 Undang-

Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, sebagai berikut :

- (1) Dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor adalah hasil perkalian dari 2 (dua) unsur pokok:
  - a. Nilai Jual Kendaraan Bermotor; dan
  - b. Bobot yang mencerminkan secara relatif tingkat kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan akibat penggunaan Kendaraan Bermotor.
- (2) Khusus untuk Kendaraan Bermotor yang digunakan di luar jalan umum, termasuk alat-alat berat dan alat-alat besar serta kendaraan di air, dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor adalah Nilai Jual Kendaraan Bermotor.
- (3) Bobot sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dinyatakan dalam koefisien yang nilainya 1 (satu) atau lebih besar dari 1 (satu), dengan pengertian sebagai berikut:
  - a. Koefisien sama dengan 1 (satu) berarti kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan oleh penggunaan Kendaraan Bermotor tersebut dianggap masih dalam batas toleransi; dan
  - b. koefisien lebih besar dari 1 (satu) berarti penggunaan Kendaraan Bermotor tersebut dianggap melewati batas toleransi.
- (4) Nilai Jual Kendaraan Bermotor ditentukan berdasarkan Harga Pasaran Umum atas suatu Kendaraan Bermotor.
- (5) Harga Pasaran Umum sebagaimana dimaksud pada ayat(4) adalah harga rata-rata yang diperoleh dari berbagai sumber data yang akurat.
- (6) Nilai Jual Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan berdasarkan Harga Pasaran Umum pada minggu pertama bulan Desember Tahun Pajak sebelumnya.
- (7) Dalam hal Harga Pasaran Umum suatu Kendaraan Bermotor tidak diketahui, Nilai Jual Kendaraan Bermotor dapat ditentukan berdasarkan sebagian atau seluruh faktor-faktor:
  - a. Harga Kendaraan Bermotor dengan isi silinder dan/atau satuan tenaga yang sama;
  - b. Penggunaan Kendaraan Bermotor untuk umum atau pribadi;
  - c. Harga Kendaraan Bermotor dengan merek Kendaraan Bermotor yang sama;

- d. Harga Kendaraan Bermotor dengan tahun pembuatan Kendaraan Bermotor yang sama;
  - e. Harga Kendaraan Bermotor dengan pembuat Kendaraan Bermotor;
  - f. Harga Kendaraan Bermotor dengan Kendaraan Bermotor sejenis; dan
  - g. Harga Kendaraan Bermotor berdasarkan dokumen Pemberitahuan Impor Barang (PIB).
- (8) Bobot sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dihitung berdasarkan faktor-faktor:
- a. Tekanan gandar, yang dibedakan atas dasar jumlah sumbu/as, roda, dan berat Kendaraan Bermotor;
  - b. Jenis bahan bakar Kendaraan Bermotor yang dibedakan menurut solar, bensin, gas, listrik, tenaga surya, atau jenis bahan bakar lainnya; dan
  - c. Jenis, penggunaan, tahun pembuatan, dan ciri-cirimesin Kendaraan Bermotor yang dibedakan berdasarkan jenis mesin 2 tak atau 4 tak, dan isi silinder.
- (9) Penghitungan dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), dan ayat (8) dinyatakan dalam suatu tabel yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Keuangan.
- (10) Penghitungan dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (9) ditinjau kembali setiap tahun.

Adapun mengenai ketentuan Tarif Pajak Kendaraan Bermotor, diatur pada Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, sebagai berikut :

- (1) Tarif Pajak Kendaraan Bermotor pribadi ditetapkan sebagai berikut:
  - a. Untuk kepemilikan Kendaraan Bermotor pertama paling rendah sebesar 1% (satu persen) dan paling tinggi sebesar 2% (dua persen);
  - b. Untuk kepemilikan Kendaraan Bermotor kedua dan seterusnya tarif dapat ditetapkan secara progresif paling rendah sebesar 2% (dua persen) dan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen).
- (2) Kepemilikan Kendaraan Bermotor didasarkan atas nama dan/atau alamat yang sama.
- (3) Tarif Pajak Kendaraan Bermotor angkutan umum, ambulans, pemadam kebakaran, sosial keagamaan, lembaga sosial dan keagamaan, Pemerintah/TNI/Polri, Pemerintah Daerah, dan kendaraan lain yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, ditetapkan paling rendah sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dan paling tinggi sebesar 1% (satu persen).

- (4) Tarif Pajak Kendaraan Bermotor alat-alat berat dan alat alat besar ditetapkan paling rendah sebesar 0,1% (nol koma satu persen) dan paling tinggi sebesar 0,2% (nolkoma dua persen).
- (5) Tarif Pajak Kendaraan Bermotor ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor berdasarkan Ketentuan Umum Pasal 1 angka (14) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah adalah : “pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor sebagai akibat perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, hibah, warisan, atau pemasukan ke dalam badan usaha.”

Mengenai Objek Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, mengatur sebagai berikut :

- (1) Objek Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor adalah penyerahan kepemilikan Kendaraan Bermotor.
- (2) Termasuk dalam pengertian Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kendaraan bermotor beroda beserta gandengannya, yang dioperasikan di semua jenis jalan darat dan kendaraan bermotor yang dioperasikan di air dengan ukuran isi kotor GT 5 (lima *Gross Tonnage*) sampai dengan GT 7 (tujuh *Gross Tonnage*).
- (3) Dikecualikan dari pengertian Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (2):
  - a. Kereta api;
  - b. Kendaraan Bermotor yang semata-mata digunakan untuk keperluan pertahanan dan keamanan negara;
  - c. Kendaraan Bermotor yang dimiliki dan/atau dikuasai kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik dan lembaga-lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan pajak dari Pemerintah; dan
  - d. Objek pajak lainnya yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
- (4) Penguasaan Kendaraan Bermotor melebihi 12 (dua belas) bulan dapat dianggap sebagai penyerahan.
- (5) Penguasaan Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak termasuk penguasaan Kendaraan Bermotor karena perjanjian sewa beli.

- (6) Termasuk penyerahan Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pemasukan Kendaraan Bermotor dari luar negeri untuk dipakai secara tetap di Indonesia, kecuali:
  - a. Untuk dipakai sendiri oleh orang pribadi yang bersangkutan;
  - b. Untuk diperdagangkan;
  - c. Untuk dikeluarkan kembali dari wilayah pabean Indonesia; dan
  - d. Digunakan untuk pameran, penelitian, contoh, dan kegiatan olahraga bertaraf internasional.
- (7) Pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (6) huruf c tidak berlaku apabila selama 3 (tiga) tahun berturut-turut tidak dikeluarkan kembali dari wilayah pabean Indonesia.

Pengaturan mengenai Subjek dan Wajib Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, diatur pada Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, sebagai berikut :

- (1) Subjek Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor adalah orang pribadi atau Badan yang dapat menerima penyerahan Kendaraan Bermotor.
- (2) Wajib Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor adalah orang pribadi atau Badan yang menerima penyerahan Kendaraan Bermotor.

Adapun dasar pengenaan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah adalah Nilai Jual Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (9).

Sedangkan penetapan Tarif Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah adalah :

- (1) Tarif Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor ditetapkan paling tinggi masing-masing sebagai berikut:
  - a. Penyerahan pertama sebesar 20% (dua puluh persen); dan
  - b. Penyerahan kedua dan seterusnya sebesar 1% (satu persen).
- (2) Khusus untuk Kendaraan Bermotor alat-alat berat dan alat-alat besar yang tidak menggunakan jalan umum tarif pajak ditetapkan paling tinggi masing-masing sebagai berikut:

- a. Penyerahan pertama sebesar 0,75% (nol koma tujuh puluh lima persen); dan
  - b. Penyerahan kedua dan seterusnya sebesar 0,075% (nol koma nol tujuh puluh lima persen).
- (3) Tarif Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

## **B. Kerangka Pikir**

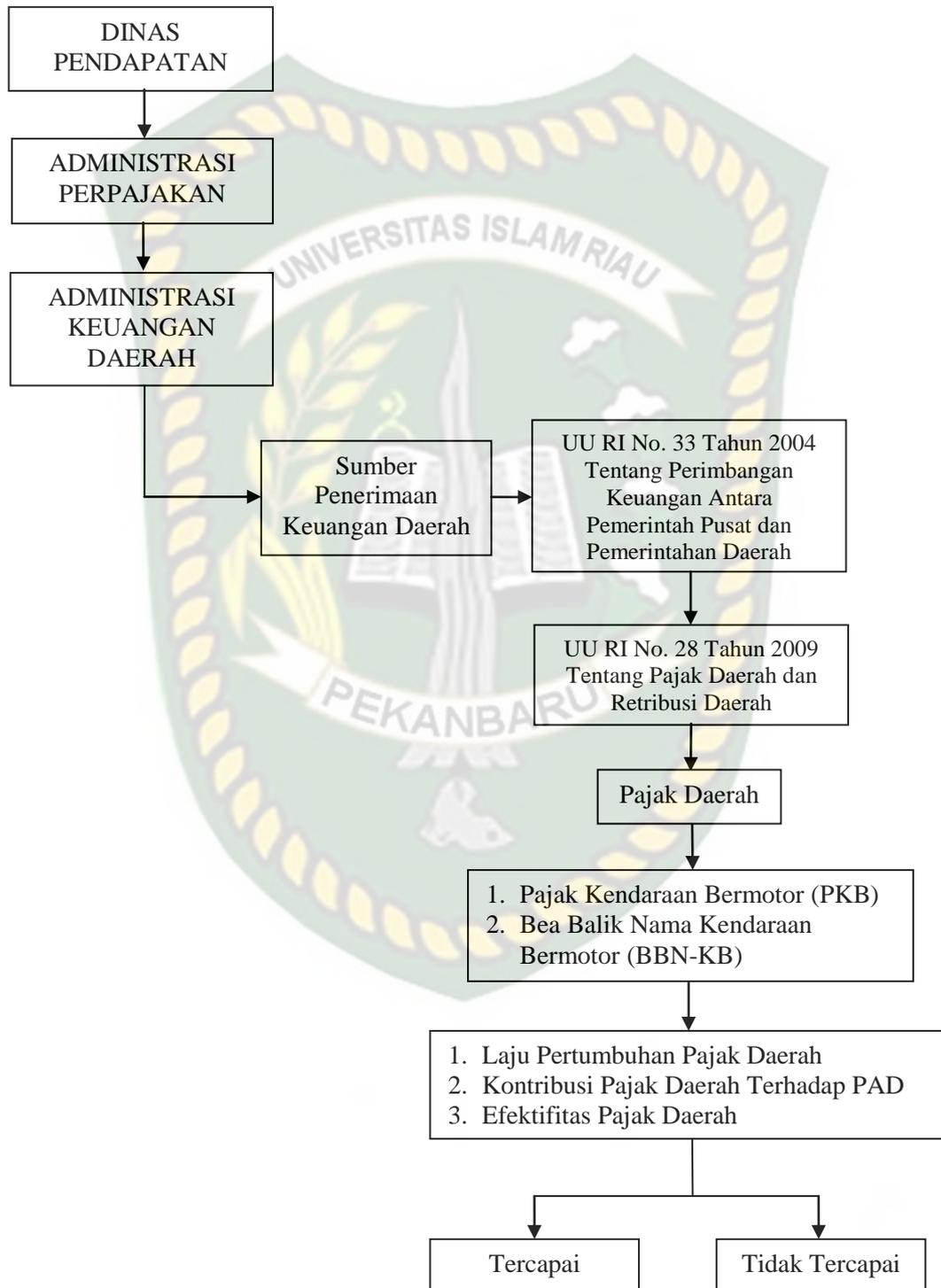
Kerangka pikir dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menjelaskan hubungan antar variabel yang dianalisis, serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, salah satu faktor yang sangat menentukan adalah faktor keuangan daerah. Semakin baik kemampuan keuangan daerah, maka pemerintahan daerah dapat membiayai berbagai aktivitasnya sesuai dengan yang telah direncanakan. Oleh karena itu, selain mengelola dana yang diperoleh dari pemerintah pusat, pemerintah daerah juga harus berupaya mengelola sumber-sumber penerimaan daerah sesuai kewenangan yang diatur dalam peraturan dan perundang-undangan, dengan sebaik-baiknya.

Adapun salah satu sumber penerimaan daerah yang sah sesuai peraturan dan perundang-undangan Pajak Daerah, sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Namun demikian pemerintah daerah harus dapat mengelola pajak daerah daerah tersebut secara efektif agar tujuan kebijakan pajak daerah tersebut dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan.

Berdasarkan uraian tersebut, kerangka pikir dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar II.1.**  
**Kerangka Pikir**



Sumber : Modifikasi oleh Peneliti

### C. Konsep Operasional

Pengertian tentang konsep dapat dimengerti sebagai suatu istilah untuk mendiskripsikan secara abstrak tentang suatu kejadian, kelompok, atau individu yang menjadi perhatian dalam ilmu sosial. Menurut pendapat (Singarimbun dan Effendi,1989), penggunaan konsep diharapkan dapat menyederhanakan pemikirannya dengan menggunakan satu istilah untuk beberapa kejadian (*event*) yang berkaitan satu sama lainnya. Definisi konsep dari variabel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Administrasi Keuangan Daerah :Pengelolaan semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah agar kebutuhan anggaran pemerintah daerah dapat dipenuhi secara efektif dan efisien.
2. Keuangan Daerah : adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
3. Pajak Kendaraan Bermotor : adalah pajak atas kepemilikan/atau penguasaan kendaraan bermotor.
4. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor : adalah pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor sebagai akibat perjanjian dua pihak atau

perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, hibah, warisan, atau pemasukan ke dalam badan usaha.

5. Dinas Pendapatan : adalah sebagai salah satu perangkat pemerintah daerah yang memiliki tugas pokok dan fungsi untuk mengelola pendapatan daerah yang sangat diperlukan bagi penyediaan pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintahan dan pembangunan daerah.
6. Penerimaan Keuangan Daerah : ialah penerimaan daerah dari sumber-sumber pendapatan yang diatur dalam peraturan dan perundang-undangan.
7. Sumber-sumber Penerimaan Keuangan Daerah : adalah sumber pemasukan keuangan daerah sebagaimana yang diatur dalam peraturan dan perundang-undangan, diantaranya penerimaan yang berasal dari pajak daerah antara lain yaitu Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.
8. Efektivitas pajak daerah yaitu kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah yang bersumber dari PKB dan BBN-KB.
9. Laju pertumbuhan pajak daerah yaitu kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang dicapainya untuk merealisasikan pajak daerah yang bersumber dari PKB dan BBN-KB dari suatu periode ke periode berikutnya.

10. Kontribusi penerimaan Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) ialah seberapa besar sumbangan penerimaan Pajak Daerah yang bersumber dari PKB dan BBN-KB terhadap PAD.
11. Pemerintah Provinsi Riau : adalah penyelenggara pemerintahan pada wilayah administratif pemerintahan Pemerintah Provinsi Riau.

#### **D. Operasionalisasi Variabel**

Definisi operasional sering dijelaskan sebagai suatu spesifikasi kegiatan peneliti dalam mengukur variabel. Menurut (Singarimbun dan Effendi,1989), variabel operasional dijelaskan sebagai unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Berdasarkan pendapat di atas ditariklah kesimpulan bahwa definisi operasional akan mampu menjelaskan suatu fenomena secara tepat. Adapun operasional variabel penelitian ini didefinisikan sebagai berikut :

Dalam penelitian tentang “Analisis Pemasukan Keuangan Daerah Dari Sektor Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor Pada Dinas Pendapatan Provinsi Riau” ini mencakup :

1. Efektivitas penerimaan keuangan daerah dari sektor Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor

Menurut Steers dalam Tangkilisan (2005;142), efektivitas organisasi sebagai ukuran seberapa jauh sebuah organisasi berhasil mencapai tujuan yang layak dicapai.

Dalam hal ini efektivitas yang dibahas ialah sejauhmana kemampuan Dinas Pendapatan Provinsi Riau dalam merealisasikan target penerimaan

daerah yang bersumber dari Sektor Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor yang ditetapkan setiap tahunnya.

2. Laju pertumbuhan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor

Diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi yang perlu mendapat perhatian (Halim, 2007;241).

Laju pertumbuhan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor ialah kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang dicapainya untuk merealisasikan pajak Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dari suatu periode ke periode berikutnya.

3. Kontribusi penerimaan keuangan daerah dari sektor Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor terhadap Pendapatan Asli Daerah

Kontribusi penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor terhadap Keuangan Daerah yang dimaksud adalah sejauhmana kontribusi atau peran realisasi penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Kontribusi penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) maksudnya ialah rasio/ perbandingan antara total realisasi penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor terhadap

realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada tahun tertentu. Rasio/perbandingan ini menunjukkan besar kecilnya peran penerimaan dari sektor Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor terhadap realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD).

4. Faktor penghambat dan faktor pendukung bagi Dinas Pendapatan Provinsi Riau dalam dalam mengoptimalkan penerimaan keuangan daerah dari sektor Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor

Faktor penghambat yang dimaksud ialah hal-hal yang menjadi kendala yang dihadapi pihak Dinas Pendapatan Provinsi Riau, baik bersifat internal maupun eksternal organisasi, dalam menjalankan tugas dan fungsinya, dalam mengelola potensi pajak dan administrasi pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.

Sedangkan faktor pendukung yang dimaksud ialah ketersediaan sumber daya (fasilitas/ sarana dan prasarana, sumber daya aparatur, pembiayaan) yang dapat menunjang kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas Pendapatan Provinsi Riau, khususnya mengelola potensi pajak dan administrasi pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.