

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Teori**

##### *1. Konsep Manajemen*

Setiap organisasi baik organisasi pemerintah maupun organisasi swasta tentu menghadapi masalah bagaimana organisasinya dapat berjalan dengan baik dan struktur organisasi yang bersangkutan efektif dan efisien harus memahami hakikat manajemen. Pada hakikatnya manajemen merupakan penyelenggara koordinasi manusia dan fungsi fungsi yang mana dilakukan oleh manajer yang memimpin dan mengendalikan organisasi serta kegiatannya ke arah sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Haiman (Manullang, 2004:11) menjelaskan bahwa :

‘Manajemen adalah fungsi untuk mencapai sesuatu melalui kegiatan orang lain dan mengawasi usaha-usaha individu untuk mencapai tujuan bersama’.

Manajemen pada pokoknya merupakan proses dari seorang pimpinan yang harus dilakukan dengan mempergunakan cara-cara pemikiran yang ilmiah maupun praktis untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan dengan melalui kerjasama orang lain sebagai sumber tenaga kerja, serta memanfaatkan sumber-sumber lainnya dan waktu yang tersedia untuk itu dengan cara setepat-tepatnya.

Sejalan dengan kemajuan zaman yang semakin kompleks, bentuk kerjasama di dalam suatu organisasi menuntut adanya mekanisme kerja yang

jelas di mana dibutuhkan unsur-unsur penggerak dari administrasi sehingga lebih terarah, efektif dan efisien dalam kerangka pencapaian tujuannya yang lazim disebut manajemen. Manajemen perlu pula menetapkan dan memelihara suatu kondisi lingkungan yang dapat memberikan respon secara ekonomis, psikologis, sosial, politik, dan sumbangan-sumbangan teknis serta pengendaliannya.

Hasibuan (2006:3) mengatakan bahwa: “Manajemen adalah ilmu dan seni yang mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu”.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa Hasibuan memandang manajemen sebagai upaya dalam memanfaatkan segala sumber daya secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan.

Sejalan dengan hal tersebut, Kootz dan O’donnel (Amirullah dan Budiyono, 2004:7) menjelaskan bahwa:

Manajemen adalah usaha untuk mencapai suatu tujuan tertentu melalui kegiatan orang lain. Dengan demikian, manajer mengadakan koordinasi atas sejumlah aktivitas orang lain yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengendalian.

Dengan demikian, Kootz dan O’donnel memandang pentingnya peran manajer dalam mengelola sejumlah aktivitas orang lain untuk mencapai tujuan tertentu.

Secara lebih terurai, Terry (Winardi, 1997:24) mengemukakan bahwa :

Manajemen adalah suatu proses yang membedakan atas: perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, pelaksanaan, dan pengawasan dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni agar dapat menyelesaikan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Secara umum manajemen merupakan kegiatan mengubah sesuatu hingga menjadi baik serta memiliki nilai-nilai yang lebih tinggi dari semula, juga dapat diarahkan pembinaan yaitu usaha melakukan sesuatu agar lebih sesuai serta cocok dengan kebutuhan sehingga lebih bermanfaat.

Selain itu, Terry (Reksopoertanto, 1992:27) menyatakan bahwa :

Manajemen adalah suatu proses yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan yang setiap bidang mempergunakan ilmu pengetahuan dan seni secara teratur untuk mencapai tujuan melalui kegiatan-kegiatan yang dilakukan orang lain.

Dapat dipahami bahwa manajemen membutuhkan kemampuan dan keterampilan pada kegiatan-kegiatan orang lain yang dipimpin dan yang penting ada hasil kerja yang diharapkan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Dalam rangka mencapai kesejahteraan maksimal dan pencapaian sasaran, Mee (Anoraga, 2000:109) menyatakan sebagai berikut:

Manajemen adalah seni untuk mencapai hasil yang maksimal dengan usaha yang minimum. Demikian pula dengan mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan maksimal baik bagi pimpinan maupun para pekerja serta memberikan pelayanan yang sebaik mungkin kepada masyarakat.

Dengan demikian, Mee memandang manajemen sebagai kemampuan memperoleh hasil maksimal dengan upaya yang kecil, termasuk dalam hal kesejahteraan pihak yang menyediakan layanan maupun pihak penerima layanan.

Manajemen merupakan suatu kebutuhan pokok dalam rangka mengatur dan mengelola segala sumber daya organisasi baik sumber daya manusia

maupun sumber daya lainnya dalam rangka mencapai tugas pokok dan fungsi organisasi itu secara efektif dan efisien.

Dalam kaitan dengan hal tersebut, Hasibuan (2007:9) menguraikan bahwa :

Manajemen adalah ilmu dan seni yang mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Manajemen ini terdiri dari enam unsur (6M) yaitu: *Man, Money, Methode, Matherials, Machines dan Market.*

Berdasarkan pendapat tersebut tampak bahwa manajemen sangatlah menentukan dalam hal peningkatan kinerja organisasi. Sebab fungsi manajemen dapat mengarahkan penentuan arah kebijakan pengelolaan dan pengaturan segala sumber daya yang dimiliki organisasi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Robbin dan Coulter (Wibowo, 2007:2) menguraikan lebih lanjut mengenai manajemen sebagai suatu proses dengan menyatakan bahwa :

Manajemen sebagai suatu proses untuk membuat aktivitas terselesaikan secara efektif dan efisien dengan melalui orang lain. Efektif menunjukkan makna pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya. Sedangkan efisien menunjukkan hubungan antara input dan output dengan mencari biaya sumber daya minimum.

Dalam membuat suatu kegiatan dengan menyelesaikan secara efektif dan efisien serta melibatkan orang lain untuk mendapatkan hasil yang lebih baik dengan biaya seminimal mungkin untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Sejalan dengan hal tersebut, Brantas (2009:4) menegaskan kesamaan manajemen dengan pengelolaan, sebagai berikut:

Manajemen adalah suatu proses atau kerangka yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang ke arah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud nyata. Manajemen adalah suatu kegiatan yang pelaksanaannya adalah pengelolaan dan yang melaksanakan disebut manajemen atau pengelola.

Berdasarkan definisi manajemen di atas, maka secara umum dapat dikatakan bahwa manajemen adalah proses penggunaan sumber daya organisasi dengan menggunakan orang lain untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Hal ini merupakan kegiatan merubah sesuatu hingga menjadi lebih baik serta memiliki nilai-nilai yang lebih tinggi dari sebelumnya.

Manajemen adalah suatu proses dalam rangka pencapaian tujuan dengan bekerja sama melalui orang-orang dan sumber daya organisasi lainnya. Secara umum dapat dikatakan bahwa manajemen mencakup aktivitas untuk mencapai suatu tujuan dan dilakukan oleh individu-individu yang memberikan kontribusi terbaik melalui tindakan-tindakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini berarti bahwa manajemen meliputi pengetahuan tentang apa yang harus mereka lakukan, menetapkan dan memahami cara melakukannya, serta mengukur efektivitas usaha mereka, dengan demikian manajemen mempunyai tujuan-tujuan tertentu dan bersifat tidak berwujud, karena tidak dapat dilihat, akan tetapi dapat dirasakan baik dari segi hasil maupun manfaatnya, yakni output pelayanan yang cukup dan dapat memuaskan pribadi, adanya produk dan pelayanan yang diberikan secara baik.

## 2. *Konsep Pengelolaan*

Organisasi dalam mencapai tujuannya tentunya memerlukan suatu pengelolaan yang baik dan rasional. Pengelolaan yang dimaksud disini adalah suatu tindakan yang berupaya menata setiap pelaksanaan tugas terutama tugas-tugas pokok menuju suatu keteraturan yang baik dan saling berhubungan.

Dengan adanya pengelolaan yang baik diharapkan dapat merubah suatu keadaan hingga menjadi lebih baik dari keadaannya sebelumnya, bahkan dapat menjadikan sesuatu menjadi baru sehingga memiliki nilai-nilai yang lebih baik dari keadaannya semula.

Secara umum pengelolaan dapatlah dirumuskan sebagai suatu kegiatan merubah sesuatu sehingga menjadi baik serta memiliki nilai-nilai yang lebih tinggi dari semula. Hal ini sejalan dengan pengertian pengelolaan yang dikemukakan oleh Pamudji (1985:27) mengungkapkan bahwa :

Pengelolaan diartikan sebagai pengurusan, yakni merubah sesuatu sehingga menjadi baru yang memiliki nilai-nilai yang lebih tinggi. Dengan demikian pengelolaan juga mengandung makna sebagai pembaharuan yaitu melakukan usaha-usaha untuk membuat sesuatu menjadi lebih sesuai atau cocok dengan kebutuhan menjadi lebih baik dan bermanfaat.

Dari pengertian tersebut nampak bahwa pengelolaan selalu didasarkan atas upaya untuk menjadikan sesuatu lebih bermanfaat dan faktor penting yang terdapat di dalamnya adalah mengubah sesuatu menjadi lebih baru dan memiliki nilai tinggi.

Sedangkan menurut Sarwoto (1994:48) mengatakan bahwa :

Pengelolaan atau manajemen adalah penggunaan sekelompok manusia, uang serta material untuk mencapai suatu tujuan bersama. Agar tujuan

dapat tercapai dengan baik perlu adanya usaha-usaha atau kegiatan yang pokoknya untuk : 1). Memikirkan dengan menentukan beberapa hal yang bersangkutan dengan apa yang harus dilakukan, 2). Mengusahakan, mengatur, menggerakkan dan memantapkan sumber-sumber baik berupa manusia maupun bukan manusia yang diperlukan untuk pencapaian tujuan, 3). Menjamin agar tidak terjadi penyimpangan dan kegiatan pencapaian tujuan. Proses dari keseluruhan kegiatan itulah yang dimaksud sebagai manajemen atau pengelolaan.

Pengertian pengelolaan yang dimaksud oleh Sarwoto di atas dapat diambil kesimpulan bahwa pengelolaan tidak lain adalah manajemen dengan menggunakan fungsi-fungsi manajemen. Kegiatan-kegiatan menentukan dan memikirkan berarti perencanaan, mengusahakan dan mengatur berarti pelaksanaan dan kegiatan manajemen agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan serta kegagalan pencapaian tujuan berarti perlu adanya pengawasan dari pengendalian.

Kemudian menurut Winardi (2004:4) menyatakan bahwa :

Pengelolaan adalah proses yang mencakup kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian, pergerakan serta pengawasan/pengendalian setiap aktivitas-aktivitas suatu organisasi dalam pencapaian sasaran optimal. Pengelolaan adalah kegiatan merubah keadaan tertentu, sehingga yang diharapkan lebih berkembang melalui proses atau usaha-usaha memanfaatkan jalur-jalur hasil kerja yang optimal dengan maksud untuk menjadikan lebih berkembang dan sempurna serta lebih bermanfaat dari sebelumnya.

Pengertian pengelolaan sebagai suatu proses atau pengembangan yang mencakup urutan-urutan pengertian yang diawali dengan melakukan perencanaan secara struktural dan fungsional, melaksanakan kegiatan/program-program kerja yang terpadu dan melakukan kegiatan pengawasan secara terorganisir dan ternilai.

Sementara menurut Terry (Hasibuan, 2006:2) menjelaskan bahwa:

Pengelolaan merupakan proses pengelolaan yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.

Inti dari pengelolaan meliputi tindakan perencanaan serta kontinyu, pelaksanaan yang maksimal dan pengawasan yang bertanggung jawab untuk mencapai tujuan organisasi.

Menurut Handoko (2003:6) ada tiga alasan utama yang diperlukan pengelolaan yaitu :

Tiga alasan utama diperlukannya suatu pengelolaan, pertama untuk mencapai tujuan organisasi dan pribadi, kedua menjaga keseimbangan diantara tujuan-tujuan yang saling bertentangan, dan ketiga mencapai efektivitas dan efisiensi suatu organisasi kerja yang diukur dengan cara yang berbeda, salah satu cara yaitu menetapkan optimalisasi pencapaian tujuan organisasi melalui tindakan pengelolaan.

Pengelolaan dapat diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu.

Sementara menurut Wirasaputra (1979:21) menyatakan bahwa :

Pengelolaan adalah proses yang mencakup kegiatan perencanaan, pengaturan dan pengendalian serta pemeliharaan yang berhubungan dengan tugas-tugas itu, pengertian pengaturan adalah meliputi kegiatan pemberian perjanjian dan pengawasan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dikatakan bahwa pada dasarnya pengelolaan merupakan kegiatan mengubah sesuatu hingga menjadi baik, serta memiliki nilai-nilai yang lebih tinggi dari sebelumnya. Dengan demikian, pengelolaan merupakan suatu proses dari tindakan-tindakan yang khas yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pergerakan, dan



pengawasan yang dilakukan untuk menemukan serta mencapai tujuan yang diinginkan.

#### **a. Perencanaan**

Perencanaan merupakan fungsi pertama dari fungsi-fungsi manajemen lainnya. Perencanaan merupakan suatu pendekatan terorganisir untuk menghadapi masalah-masalah di masa sekarang dan di masa yang akan datang dan mereka memberi uraian bahwa perencanaan merupakan pengembangan rancangan kegiatan hari ini untuk masa yang akan datang, perencanaan juga menjembatani jurang pemisah posisi kita sekarang ini dan tujuan yang akan dicapai. Perencanaan juga dapat menjawab tentang siapa, apa, kapan, di mana, mengapa, dan bagaimana tindakan-tindakan di masa sekarang dan di masa yang akan datang dilaksanakan.

Menurut Kunarjo (1992:7) menyatakan bahwa :

Pada dasarnya perencanaan merupakan fungsi pengelolaan yaitu sebagai proses pengambilan keputusan yang membuat sejumlah pilihan dengan strategi dan arah tindakan untuk dilaksanakan di masa depan guna mencapai tujuan. Perencanaan yang baik mempunyai beberapa permasalahan yaitu didasari dengan tujuan pembangunan, konsistensi, dan realisasi. Pengawasan yang berkesinambungan mencakup aspek fisik dan pembiayaan memahami berbagai ciri hubungan antara variabel dan mempunyai koordinasi yang baik. Terdapat lima komponen yang perlu diperhatikan dalam perencanaan yaitu menentukan potensi aset, menentukan jadwal program kegiatan, menentukan sistem penetapan anggaran, menentukan organisasi pelaksana, dan menentukan kebijakan/prosedur.

Perencanaan harus mengandung aspek fleksibilitas di dalam memperbaiki tingkat pemanfaatan potensi yang telah direncanakan, program kerja sosialisasi, sistem perencanaan dan pendataan. Adapun menurut Siagian (1989:108) perencanaan dapat didefinisikan sebagai: “Keseluruhan proses

pemikiran dan penentuan secara matang daripada hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan.”

Dengan demikian, perencanaan dilakukan secara matang sebab tanpa perencanaan yang matang sesuatu tidak akan mungkin dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Selanjutnya menurut Silalahi (2011:176) mengatakan bahwa :

Perencanaan didefinisikan sebagai satu proses penetapan tujuan yang akan dicapai dan strategi untuk mencapainya. Hasil dari perencanaan adalah rencana yaitu satu dokumen yang memuat pernyataan tentang tujuan yang ingin dicapai dan cara yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut.

Perencanaan bisa diartikan sebagai suatu aktivitas integrasi yang berusaha memaksimalkan efektivitas seluruhnya dari suatu organisasi sebagai suatu sistem, sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Kemudian menurut Terry (2003:46) mendefinisikan perencanaan sebagai berikut :

Perencanaan merupakan pemilihan dan menghubungkan fakta, menggunakan asumsi-asumsi tentang masa depan dalam membuat visualisasi dan perumusan kegiatan yang diusulkan dan memang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Setiap organisasi menjadikan perencanaan sebagai suatu upaya atau bentuk tindakan dalam optimalisasi setiap kegiatan atau program yang dilakukan secara teratur, tertib, terorganisir, dan administratif. Perencanaan sebagai rancangan atau kesiapan tindakan yang dilakukan untuk mencapai optimalisasi kerja, penetapan tujuan dan prioritas serta serangkaian kegiatan mencapai tujuan diperlukan oleh organisasi. Dengan demikian, perencanaan merupakan suatu proses dalam pengambilan keputusan dan menentukan apa

yang menjadi tujuan, dengan jangka waktu tertentu sehingga tujuan dapat dicapai dengan tepat waktu.

### **b. Pengorganisasian**

Fungsi pengorganisasian berkaitan erat dengan fungsi perencanaan karena pengorganisasianpun harus direncanakan. Pengertian antara pengorganisasian dan organisasi berbeda. Pengorganisasian adalah proses, cara, perbuatan untuk mengorganisasi. Sedangkan organisasi adalah kelompok kerja sama antara orang-orang yang diadakan untuk mencapai tujuan bersama. Pengorganisasian penting untuk tiga alasan yaitu meningkatkan efisiensi dan kualitas dari pekerjaan organisasi, menetapkan akuntabilitas, dan memfasilitasi komunikasi.

Menurut Jones & George (Silalahi, 2011:184) menyatakan bahwa:

Pengorganisasian adalah proses penetapan tugas, otoritas dan hubungan-hubungan antar unit kerja, baik secara vertical dan horizontal, sehingga tercipta koordinasi untuk mencapai tujuan organisasional secara efisien dan efektif.

Dengan demikian, Jones dan George memandang pengorganisasian sebagai langkah-langkah dalam menetapkan tugas, kewenangan, dan relasi antara unit kerja untuk menciptakan koordinasi dalam mencapai tujuan organisasi dengan berdaya guna dan berhasil guna.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Terry (1999:82) mengungkapkan bahwa ;

Pengorganisasian adalah pembagian kerja yang direncanakan untuk diselesaikan oleh anggota kelompok pekerja, penentuan hubungan-hubungan pekerjaan diantara mereka dan pemberian lingkungan pekerjaan yang sepatutnya.

Dengan demikian, Terry memandang pengorganisasian sebagai pembagian pekerjaan, pengaturan hubungan pekerjaan antara anggota kelompok kerja dan pemenuhan aspek lingkungan kerja yang sesuai.

Sejalan pula dengan kedua pandangan tersebut di atas, Silalahi (2011:184) mengemukakan bahwa :

Pengorganisasian didefinisikan sebagai suatu kegiatan menetapkan pekerjaan-pekerjaan, pengelompokan fungsi-fungsi, mendistribusi otoritas kepada unit-unit dan mengoordinasi pelaksanaan tugas-tugas.

Berdasarkan defenisi para ahli di atas, maka pengorganisasian dapat dirumuskan sebagai keseluruhan aktivitas manajemen dalam mengelompokkan sumber daya manusia serta penetapan tugas, fungsi, wewenang, serta tanggung jawab masing-masing dengan tujuan tercapainya aktivitas-aktivitas yang berdaya guna dan bisa mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Sementara menurut Hasibuan (2008:40) mengemukakan bahwa :

Pengorganisasian adalah suatu proses penentuan, pengelompokan, dan pengaturan bermacam-macam aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan, menempatkan orang-orang pada setiap aktivitas ini, menyediakan alat-alat yang diperlukan, menetapkan wewenang yang secara relatif didelegasikan kepada setiap individu yang akan memerlukan aktivitas-aktivitas tersebut.

Dilihat dari defenisi yang dikemukakan oleh Hasibuan, terdapat tiga aspek utama penyusunan struktur organisasi yaitu : Pertama departementalisasi adalah pengelompokan dari berbagai aktivitas kerja suatu organisasi supaya berbagai aktivitas yang sama bisa digabungkan dalam satu unit kerja. Kedua pembagian kerja adalah rincian tugas atau pekerjaan yang harus dilakukan seseorang agar setiap orang yang terlibat dalam organisasi

bertanggung jawab melaksanakan aktivitas yang menjadi beban tanggung jawabnya. Ketiga koordinasi adalah proses pengintegrasian beberapa tujuan aktivitas pada satuan-satuan yang terpisah dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi. Hal ini dilakukan untuk mencegah seseorang berbuat untuk kepentingannya sendiri.

### **c. Pelaksanaan**

Pelaksanaan merupakan tindak lanjut dari proses perencanaan dan pengorganisasian. Pelaksanaan yang baik apabila didasarkan atas suatu rencana dan pengorganisasian yang baik pula, sehingga tujuan dapat dicapai sebagaimana yang diharapkan. Menurut Ismunandar (2002:57) mengemukakan bahwa :

Setiap kegiatan pelaksanaan pengelolaan kerja dalam suatu organisasi, senantiasa mempertimbangkan adanya tiga unsur yang menjadi pertimbangan yaitu Pertama, memperhatikan elemen manusia dalam semua tindakan manajerial serta masalah-masalahnya. Kedua, mencapai keterangan tentang kebutuhan setiap pekerja dan berusaha memenuhi kebutuhan tersebut. Ketiga, memperhatikan kepentingan daripada kelompok yang turut serta.

Dalam suatu organisasi pelaksanaan merupakan inti dalam pelaksanaan kegiatan dengan mempertimbangkan, manusia sebagai pimpinan pelaksana kegiatan yang dapat memecahkan masalah yang menjadi hambatan dalam memenuhi kebutuhan dan mengutamakan kepentingan bersama atau kelompok.

Sedangkan menurut Salusu (1996:109) menyatakan bahwa :

Implementasi atau pelaksanaan pengelolaan diartikan sebagai seperangkat kegiatan yang dilakukan dalam menyusun suatu keputusan, atau dengan kata lain dikatakan sebagai operasional berbagai aktivitas guna mencapai sasaran pelaksanaan pengelolaan sesuai dengan siapa yang

melaksanakan pengelolaan, alat apa yang digunakan dalam melaksanakan pengelolaan dan partisipasi apa yang diperlukan di dalam kegiatan pengelolaan untuk mencapai tujuan pelaksanaan yang optimal.

Pelaksanaan merupakan proses yang dilakukan dalam menyusun suatu keputusan untuk tercapainya sasaran pelaksanaan pengelolaan suatu kegiatan yang telah direncanakan.

Kemudian menurut Terry (2003:15) mengemukakan bahwa :

Pelaksanaan adalah usaha agar semua anggota kelompok suka melaksanakan tercapainya tujuan dengan kesadarannya dan berpedoman pada perencanaan dan usaha pengorganisasiannya. Pelaksanaan merupakan bagian penting dari proses pengelolaan, karena pelaksanaan pengelolaan berhubungan dengan orang-orang atau tindakan pelayanan.

Mencapai tujuan hasil yang optimal dari suatu tindakan pelaksanaan pengelolaan organisasi, maka diperlukan adanya pertimbangan serangkaian kegiatan yang terlaksana sesuai tahapan-tahapan yang diselenggarakan dengan mempertimbangkan hasil yang dicapai. Pelaksanaan pengelolaan suatu kegiatan tidak terlepas dari adanya unsur manusia menjalankan tindakan manajerial, keinginan untuk memenuhi kebutuhan dan pertimbangan kepentingan.

Sementara menurut Tjokroamidjojo (1995:98) mengemukakan bahwa :

Pelaksanaan sebagai proses dapat kita pahami dalam bentuk rangkaian kegiatan yakni berawal dari kebijaksanaan guna mencapai suatu tujuan maka kebijaksanaan itu diturunkan dalam program proyek.

Untuk mencapai suatu tujuan haruslah berdasarkan dengan adanya suatu kebijaksanaan yang merupakan proses dalam melaksanakan suatu kegiatan serangkaian dari pelaksanaan.

Secara lebih rinci, Gie (1991:210) menyatakan bahwa:

Pelaksanaan adalah usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan. Siapa yang akan melaksanakan ditempat pelaksanaannya, kapan waktu dimulai dan berakhirnya, dan bagaimana cara bahwa pelaksanaan/penggerakan merupakan kegiatan yang menggerakkan para peserta organisasi untuk mencapai sasaran sesuai dengan perencanaan, termasuk memberikan yang harus dilaksanakan.

Suatu usaha merupakan bagian dari pelaksanaan kegiatan mulai dari perencanaan sampai akhir suatu kegiatan untuk mencapai sasaran berdasarkan perencanaan dalam suatu organisasi.

Kemudian menurut Westra (1989:210) mengemukakan bahwa ;

Pelaksanaan adalah usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan siapa yang akan dilaksanakan, di mana tempat pelaksanaannya, dan kapan waktu dimulainya.

Pelaksanaan dapat diartikan suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah sebuah rencana dan kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan. Langkah-langkah strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dan program yang ditetapkan semula.

#### **d. Pengawasan**

Fungsi pengawasan adalah fungsi terakhir dari proses manajemen. Fungsi ini sangat menentukan pelaksanaan proses manajemen, karena itu harus dilakukan dengan sebaik-baiknya. Pengawasan ialah proses pemantauan, penilaian, dan pelaporan rencana atas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan untuk tindakan korektif guna penyempurnaan lebih lanjut. Menurut Sarwoto (1985:94) mengemukakan bahwa : “Pengawasan adalah

kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.”

Selanjutnya menurut Handoko (2008:25) mengatakan bahwa: “Pengawasan adalah penemuan dan penerapan cara dan peralatan untuk menjamin bahwa rencana telah dilaksanakan sesuai dengan yang telah ditetapkan sebelumnya”.

Pengawasan bertujuan untuk menjamin pelaksanaan sesuai rencana, mencegah penyelewengan, menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi. Kemudian menurut Bohari (1994:4) menjelaskan bahwa :

Pengawasan merupakan suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilai dan mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula atau dapat dikatakan bahwa pengawasan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan atau kegiatan itu dilakukan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan dengan tujuan mengamati apa yang sebenarnya terjadi dan membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi, dengan maksud untuk mempercepat pelaporan penyimpangan kepada pimpinan/penanggung jawab kegiatan yang bersangkutan agar dapat diambil tindakan korektif yang perlu.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa fungsi pengawasan meliputi aktivitas-aktivitas dan tindakan-tindakan untuk mengamankan rencana dan keputusan yang telah kita buat ataupun yang sedang dilaksanakan/diselenggarakan. Di dalam fungsi pengawasan terdapat tindakan pelaporan yang merupakan bagian dari siklus manajemen. Pelaporan itu penting dilakukan agar tindak lanjut hasil pengawasan dapat dilakukan karena dengan menyusun laporan gambaran lengkap dari tahapan-tahapan



pelaksanaan sesuai kenyataan di lapangan dapat dilihat sehingga akan memudahkan pengawasan serta pengendaliannya.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Makmur (2011:176) mengatakan bahwa:

Pengawasan adalah suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang bersangkutan.

Pengawasan merupakan suatu proses penilaian apakah perencanaan dan pelaksanaan berjalan sesuai rencana semula yang telah ditetapkan. Karena keberhasilan suatu pengelolaan dalam mencapai efektivitas hasil penerimaan ditentukan oleh adanya kegiatan pengawasan pengelolaan. Organisasi mampu melakukan optimalisasi kegiatan pengelolaan apabila pengawasan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam sebuah organisasi.

Sejalan pula dengan pandangan tersebut di atas, Siagian (Makmur, 2011:176) mengemukakan bahwa:

Pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Pengertian pengawasan yang dikemukakan oleh Siagian dapat dipahami bahwa pengawasan merupakan suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan tujuan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur

penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan.

Kemudian menurut Situmorang (Makmur, 2011:176) yang mengemukakan bahwa: 'Pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai'.

Dengan demikian, jika terjadi kesalahan atau penyimpangan yang tidak sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai maka segera diambil langkah-langkah yang dapat meluruskan kegiatan berikutnya sehingga terarah pelaksanaannya.

Menurut Siagian (1989:139), proses pengawasan pada dasarnya dilaksanakan oleh administrasi dan manajemen dengan mempergunakan dua macam teknik yaitu :

a. Pengawasan langsung

Yang dimaksud pengawasan langsung ialah apabila pimpinan organisasi mengadakan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan. Pengawasan langsung ini dapat berbentuk :

- 1) Inspeksi langsung
- 2) *On the spot observation*
- 3) *On the spot report*

Akan tetapi karena banyaknya dan kompleksnya tugas-tugas seorang pimpinan, terutama dalam organisasi yang besar, seorang pimpinan tidak mungkin dapat selalu menjalankan pengawasan langsung itu. Karena itu sering pula ia harus melakukan pengawasan yang bersifat tidak langsung.

b. Pengawasan tidak langsung

Yang dimaksud dengan pengawasan tidak langsung ialah pengawasan dari jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan itu dapat berbentuk :

- 1) Lisan
- 2) Tertulis

Kelemahan daripada pengawasan tidak langsung itu ialah bahwa sering para bawahan hanya melaporkan hal-hal yang positif saja. Dengan perkataan lain, para bawahan itu mempunyai kecenderungan hanya melaporkan hal-hal yang diduga akan menyenangkan pimpinan.

Padahal seorang pimpinan yang baik akan menuntut bawahannya untuk melaporkan hal-hal baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif. Sebab jika hanya hal-hal positif saja yang dilaporkan, pimpinan tidak akan mengetahui keadaan sesungguhnya. Akibatnya ia akan mengambil keputusan yang salah. Bahkan lebih jauh lagi ia akan mengambil keputusan yang salah.

Dengan demikian, suatu kegiatan organisasi membutuhkan adanya pengawasan yang sistematis dalam menetapkan standar suatu kegiatan pengawasan yang dapat mencapai hasil yang optimal

### 3. *Konsep Pajak*

Pembangunan nasional merupakan kegiatan yang berlangsung terus-menerus dan berkesinambungan. Untuk merealisasikan tujuan tersebut perlu memperhatikan masalah pembiayaan pembangunan yang salah satu sumber dananya berasal dari dalam negeri yaitu sektor pajak. Menurut Mardiasmo (2002:3) menjelaskan bahwa:

Pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

Jadi menurut kutipan diatas dapat diketahui bahwa Mardiasmo memandang bahwa Pajak merupakan iuran dari rakyat kepada kas Negara yang berupa uang (bukan barang) dan manfaatnya tidak bisa dirasakan secara langsung. Dalam pemungutan Pajak telah diatur dalam Undang-undang dan ketentuan yang berlaku.

Pajak selain merupakan iuran wajib bagi masyarakat luas yang timbal

baliknya tidak secara langsung dapat dirasakan, pajak juga memiliki fungsi yang dimana fungsi pajak berarti kegunaan atau manfaat dari pajak itu sendiri. Seperti yang dijelaskan oleh Mardiasmo (2002:6) terdapat 2 fungsi pajak yang dikenal, yaitu :

- a). Fungsi Penerimaan yang dimana Pajak berfungsi sebagai sumber dana yang diperuntukkan bagi pembiayaan pengeluaran-pengeluaran pemerintah.
- b). Fungsi Mengatur yaitu Pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur dan melaksanakan kebijakan di bidang sosial dan ekonomi.

Dengan demikian, Mardiasmo memandang bahwa Pajak berfungsi sebagai penerimaan Negara untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran Negara tapi juga berfungsi untuk mengatur keadaan ekonomi Negara yaitu dimana Pemerintah bisa menaikkan tarif pajak agar jumlah uang yang beredar bisa berkurang yang dapat menurunkan inflasi sebaliknya jika Negara mengalami deflasi maka Pemerintah dapat menurunkan tarif Pajak.

Membayar pajak adalah kewajiban setiap warga Negara Indonesia namun juga harus memperhatikan pajak jenis apa yang akan dikenakan, maka di Indonesia ditetapkan berbagai pengelompokan pajak agar dapat membedakan antara pajak yang satu dengan pajak yang lain. Menurut Nurmantu (2003:12) Jenis pajak dapat digolongkan menjadi 3 macam, yaitu :

- a. Menurut Golongannya :
  - 1) Pajak Langsung  
Adalah pajak yang harus dipikul sendiri oleh wajib pajak dan tidak dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain.
  - 2) Pajak Tidak Langsung  
Adalah pajak yang pada akhirnya dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain.
- b. Menurut Sifatnya :
  - 1) Pajak Subjektif  
Adalah pajak yang berpangkal atau berdasarkan pada subjeknya, dalam arti memperhatikan keadaan diri wajib pajak.

- 2) Pajak Objektif  
Adalah pajak yang berpangkal pada objeknya tanpa memperhatikan keadaan diri wajib pajak.
- c. Menurut Lembaga Pemungutnya
  - 1. Pajak Pusat  
Adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga negara .
  - 2. Pajak Daerah  
Adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah .

Dengan dikelompokkannya berbagai jenis-jenis pajak yang akan dikenakan diharapkan kedepannya tak ada lagi kesalahan dalam kewenangan pemungutan dan siapa saja yang harus dikenakan pajak serta menghindari pembayaran pajak berganda.

Dengan dikelompokkannya berbagai macam jenis pajak maka pajak perlu juga di kelompokkan tarif pajaknya sesuai dengan kemampuan wajib pajak yang dimana tarif pajak didefinisikan sebagai suatu angka tertentu yang digunakan sebagai dasar perhitungan pajak. Menurut Mardiasmo (2002:18) Ada 4 macam tarif pajak, yaitu:

- a. Tarif Sebanding  
Yaitu tarif berupa persentase tetap, terhadap berapapun jumlah yang dikenai pajak sehingga besarnya pajak yang terutang proporsional terhadap besarnya nilai yang dikenai pajak.
- b. Tarif Tetap  
Yaitu tarif berupa jumlah yang tetap terhadap berapapun jumlah yang dikenai pajak sehingga besarnya pajak yang terutang tetap .
- c. Tarif Progresif  
Yaitu persentase tarif yang digunakan semakin besar bila jumlah yang dikenai pajak semakin besar. Menurut kenaikan persentase tarifnya, tarif progresif dibagi menjadi 3 yaitu :
  - a. Tarif Progresif-progresif, yaitu kenaikan persentase semakin besar
  - b. Tarif Progresif Tetap, yaitu kenaikan persentase tetap
  - c. Tarif Progresif Degresif, yaitu kenaikan persentase semakin kecil
- d. Tarif Degresif  
Yaitu persentase tarif yang digunakan semakin kecil bila jumlah yang dikenai pajak semakin besar.

Dengan demikian, meskipun pajak menurut pengertiannya adalah hal yang harus dipaksakan namun dalam penentuan tarif pajak harus juga melihat sisi sosial dan kemampuan wajib pajak.

Pajak adalah iuran wajib bagi wajib pajak yang menurut status hukumnya telah berkewajiban untuk membayar pajak tapi dalam pembayaran pajak, wajib pajak haruslah mengetahui terlebih dahulu mengapa harus membayar pajak oleh karena itu dalam pemungutannya haruslah ada yang mendasari pemungutan pajak tersebut. Menurut Brotodiharjo (2010:19), dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum Pajak, ada beberapa teori yang mendasari adanya pemungutan pajak, yaitu:

- a. Teori asuransi, menurut teori ini negara mempunyai tugas untuk melindungi warganya dari segala kepentingannya baik keselamatan jiwanya maupun keselamatan harta bendanya. Untuk perlindungan tersebut diperlukan biaya seperti layaknya dalam perjanjian asuransi diperlukan adanya pembayaran premi. Pembayaran pajak ini dianggap sebagai pembayaran premi kepada negara. Teori ini banyak ditentang karena negara tidak boleh disamakan dengan perusahaan asuransi.
- b. Teori kepentingan, menurut teori ini, dasar pemungutan pajak adalah adanya kepentingan dari masing-masing warga negara. Termasuk kepentingan dalam perlindungan jiwa dan harta. Semakin tinggi tingkat kepentingan perlindungan, maka semakin tinggi pula pajak yang harus dibayarkan. Teori ini banyak ditentang, karena pada kenyataannya bahwa tingkat kepentingan perlindungan orang miskin lebih tinggi daripada orang kaya. Ada perlindungan jaminan sosial, kesehatan, dan lain-lain. Bahkan orang yang miskin justru dibebaskan dari beban pajak.
- c. Teori bakti, mengajarkan bahwa penduduk adalah bagian dari suatu negara oleh karena itu penduduk terikat pada negara dan wajib membayar pajak pada negara dalam arti berbakti pada Negara.
- d. Teori gaya pikul, teori ini mengusulkan supaya didalam hal pemungutan pajak pemerintah memperhatikan daya pikul wajib pajak.
- e. Teori gaya beli, menurut teori ini justifikasi pemungutan pajak terletak pada akibat pemungutan pajak. Misalnya tersedianya dana yang cukup untuk membiayai pengeluaran umum negara, karena akibat baik dari perhatian negara pada masyarakat maka pemungutan pajak juga baik.
- f. Teori pembangunan. Untuk Indonesia, justifikasi pemungutan pajak yang

paling tepat adalah pembangunan dalam arti masyarakat yang adil dan makmur.

Dengan demikian dari teori pemungutan tersebut diatas dapat difahami bahwa dalam pemungutan pajak ada hal timbal balik dari wajib pajak kepada Negara karena wajib pajak juga harus ikut andil dalam pembangunan Negara baik itu pembangunan sosial, pendidikan, dan infrastruktur, karena secara tidak langsung pajak adalah dari kita untuk kita demi kehidupan yang lebih baik.

Tapi dalam hal pemungutan pajak perlu juga dilandasi prinsip pemungutan pajak Menurut Saligman (Nurmantu 2003:8) ada empat Prinsip pemungutan pajak yaitu :

‘a). Prinsip fiskal, b). prinsip ekonomi, c). prinsip etika, d). prinsip administratif’.

Dengan demikian, kunci dari proses pemungutan pajak adalah kepatuhan sukarela, yaitu meletakkan tanggungjawab pemungutan sepenuhnya pada kesadaran Wajib Pajak. Karena kepatuhan sukarela yang dijadikan kunci dari pemungutan pajak, maka dalam pelaksanaannya seringkali muncul perlawanan pajak oleh Wajib Pajak, baik perlawanan aktif maupun pasif.

Dalam pemungutannya terkadang para petugas pajak pasti akan mengalami kendala dalam hal memungut pajak yang dimana dalam pelaksanaannya ada saja wajib pajak yang telah wajib untuk membayar pajak namun tidak ada keinginan untuk membayar pajak dalam artian tidak adanya kepatuhan untuk melaksanakan kewajibannya, maka menurut teori yang dikembangkan oleh Nasucha (2004:95) dalam Bukunya “Reformasi

Administrasi Publik - Teori dan Praktik” Kepatuhan Wajib Pajak dapat diukur dari tiga aspek yaitu:

- a. Aspek Yuridis :
  - 1) Pendaftaran Wajib Pajak
  - 2) Pelaporan Surat Pemberitahuan (SPT)
  - 3) Penghitungan pajak
  - 4) Pembayaran pajak
- b. Aspek psikologis :
  - 1) Penyuluhan
  - 2) Pelayanan
  - 3) Pemeriksaan
- c. Aspek Sosiologis :
  - 1) Kebijakan publik
  - 2) Kebijakan fiskal
  - 3) Kebijakan perpajakan
  - 4) Administrasi perpajakan

Dengan demikian, untuk menghindari atau setidaknya meminimalisir kendala dan hambatan dalam pelaksanaan pemungutan pajak, maka para petugas pajak harus melihat terlebih dahulu aspek-aspek dalam hal pemungutan pajak dan juga dalam hal ini instansi pemerintah yang berwenang memungut pajak juga harus memperhatikan aspek-aspek dalam pemungutan pajak.

Tidaklah mudah untuk membebankan pajak pada masyarakat. Bila terlalu tinggi, masyarakat akan enggan membayar pajak. Namun bila terlalu rendah, maka pembangunan tidak akan berjalan karena dana yang kurang. Agar tidak menimbulkan berbagai masalah, maka menurut Mardiasmo (2002:25) pemungutan pajak harus memenuhi persyaratan yaitu:

- a. Pemungutan pajak harus adil
 

Seperti halnya produk, hukum pajak pun mempunyai tujuan untuk menciptakan keadilan dalam hal pemungutan pajak. Adil dalam perundang-undangan maupun adil dalam pelaksanaannya. Contohnya :

  - 1) Enggan mengatur hak dan kewajiban para wajib pajak



- 2) Pajak diberlakukan bagi setiap warga negara yang memenuhi syarat sebagai wajib pajak
  - 3) Sanksi atas pelanggaran pajak diberlakukan secara umum sesuai dengan berat ringannya pelanggaran
- b. Pemungutan pajak harus berdasarkan UU
- Sesuai dengan Pasal 23 UUD 1945 yang berbunyi: "Pajak dan pungutan yang bersifat untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang", ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan UU tentang pajak, yaitu:
- 1) Pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara yang berdasarkan UU tersebut harus dijamin kelancarannya
  - 2) Jaminan hukum bagi para wajib pajak untuk tidak diperlakukan secara umum
  - 3) Jaminan hukum akan terjaganya kerahasiaan bagi para wajib pajak
- c. Pemungutan pajak tidak mengganggu perekonomian
- Pemungutan pajak harus diusahakan sedemikian rupa agar tidak mengganggu kondisi perekonomian, baik kegiatan produksi, perdagangan, maupun jasa. Pemungutan pajak jangan sampai merugikan kepentingan masyarakat dan menghambat lajunya usaha masyarakat pemasok pajak, terutama masyarakat kecil dan menengah.
- d. Pemungutan pajak harus efisien
- Biaya-biaya yang dikeluarkan dalam rangka pemungutan pajak harus diperhitungkan. Jangan sampai pajak yang diterima lebih rendah daripada biaya pengurusan pajak tersebut. Oleh karena itu, sistem pemungutan pajak harus sederhana dan mudah untuk dilaksanakan. Dengan demikian, wajib pajak tidak akan mengalami kesulitan dalam pembayaran pajak baik dari segi penghitungan maupun dari segi waktu.
- e. Sistem pemungutan pajak harus sederhana
- Bagaimana pajak dipungut akan sangat menentukan keberhasilan dalam pungutan pajak. Sistem yang sederhana akan memudahkan wajib pajak dalam menghitung beban pajak yang harus dibiayai sehingga akan memberikan dampak positif bagi para wajib pajak untuk meningkatkan kesadaran dalam pembayaran pajak. Sebaliknya, jika sistem pemungutan pajak rumit, orang akan semakin enggan membayar pajak.

Dengan demikian dari syarat pemungutan pajak tersebut diatas dapat dipahami bahwa membayar pajak bukan lagi hal yang sulit apalagi memberatkan bagi wajib pajak untuk membayar pajak demikian juga bagi instansi pemerintah yang berwenang untuk memungut pajak dapat mengefisienkan anggaran dalam pemungutan pajak jangan sampai biaya

dalam pemungutan pajak lebih besar daripada jumlah pajak yang akan dipungut.

Perlu diketahui di Indonesia terbagi dengan berbagai macam jenis pajak baik itu menurut kemampuan wajib pajak yaitu wajib pajak pribadi atau badan usaha, jenis usaha wajib pajak jika ia wajib pajak badan dan lembaga pemungutnya, maka dalam system pemungutannya perlu juga di pisahkan menurut kategorinya, adapun sistem pemungutan pajak Menurut Mardiasmo (2002:29) ada 3 yaitu:

a. *Official Assessment System* adalah suatu sistem pemungutan yang memberi wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak terutang oleh Wajib Pajak.

Ciri-cirinya:

- 1) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang pada fiskus.
- 2) Wajib Pajak bersifat pasif.
- 3) Utang pajak timbul setelah dikeluarkan surat ketetapan pajak oleh fiskus.

b. *Self Assessment System* adalah suatu sistem pemungutan yang memberi wewenang kepada Wajib Pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang.

Ciri-cirinya:

- 1) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada Wajib Pajak sendiri.
- 2) Wajib Pajak aktif, mulai dari menghitung, menyetor dan melaporkan sendiri pajak yang terutang.
- 3) Fiskus tidak ikut campur dan hanya mengawasi.

c. *With Holding System* adalah suatu sistem pemungutan yang member wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan Wajib Pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh Wajib Pajak

Dengan demikian dapat difahami bahwa untuk kemudahan dalam administrasi perpajakan sistem pemungutan pajak tersebut diatas sangatlah membantu pemerintah dan wajib pajak dalam hal pembukuan perpajakan.

#### *4. Konsep Pendapatan Asli Daerah*

Salah satu faktor penting untuk melaksanakan urusan rumah tangga daerah adalah kemampuan keuangan daerah. Dengan kata lain faktor keuangan merupakan faktor yang mempengaruhi tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi. Agar daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri, maka daerah diwajibkan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang telah diubah menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Terkait hal tersebut, Pandiangan (1993:380) mengatakan bahwa :

Pajak daerah dan retribusi daerah bukanlah jenis pajak baru melainkan telah lama ada di Indonesia, yang merupakan sumber penerimaan Pemerintahan Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing, yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan tugas-tugas rutin pemerintahan dan pembangunan di daerah. Sebelum dilakukan reformasi terhadap pajak daerah dan retribusi daerah, cukup banyak jenis dan ragam pajak dan retribusi yang dibuat masing-masing daerah.

Dengan demikian, Pandiangan memandang bahwa pajak daerah dan retribusi daerah telah lama ada di Indonesia dengan berbagai jenis untuk membiayai pelaksanaan tugas pemerintah daerah dan pembangunan, namun demikian setelah masa reformasi telah mulai dibatasi sesuai dengan undang-undang yang telah berlaku saat ini.

Pembatasan tersebut menurut Siahaan (2010:1) dilakukan dengan memacu kreativitas masing-masing pemerintah daerah dalam menetapkan pajak dan retribusi yang sesuai dengan kondisi masing-masing daerah, sebagai berikut:

“Dengan adanya otonomi, daerah dipacu untuk dapat berkreasi mencari sumber penerimaan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah”.

Dari berbagai alternatif sumber penerimaan yang mungkin dipungut oleh daerah, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menetapkan pajak daerah dan retribusi daerah menjadi salah satu sumber penerimaan yang berasal dari dalam daerah dan dapat dikembangkan sesuai dengan kondisi masing-masing daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 Ayat (18) mendefinisikan Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 3 Ayat (1) ditegaskan bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi Daerah sebagai perwujudan Desentralisasi.

Adapun mengenai Sumber PAD ditetapkan Pasal 6 Ayat (1), sebagai berikut:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan;
- d. Lain-lain PAD yang sah.

Peningkatan pendapatan asli daerah akan memberikan indikasi yang baik bagi kemampuan keuangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri khususnya dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat serta peningkatan pembangunan di daerah.

Dengan demikian, pendapatan asli daerah merupakan suatu pendapatan dalam mewujudkan suatu daerah untuk menghimpun sumber-sumber dana untuk membiayai kegiatan baik rutin maupun pembangunan. Jadi pengertian dari pendapatan asli daerah dapat dikatakan sebagai pendapatan rutin dari usaha-usaha pemerintah daerah dalam memanfaatkan potensi-potensi yang ada dalam daerah tersebut.

#### *5. Konsep Pajak Daerah*

Salah satu peranan pemerintah daerah dalam sistem perekonomian adalah melakukan pemungutan pajak daerah. Setiap orang yang hidup dalam suatu daerah pasti akan berurusan dengan pajak. Oleh sebab itu, sebagai anggota masyarakat setiap orang wajib mengetahui segala yang berhubungan dengan pajak.

Dalam suatu daerah pajak memegang peranan dominan dan sukses pengelolaannya disebabkan oleh dua faktor utama yaitu masyarakat sudah mempunyai kesadaran yang tinggi tentang arti pajak serta hak dan kewajibannya. Pemerintah memiliki kewenangan penuh untuk memaksa

masyarakat atau wajib pajak untuk membayar pajak dan memberikan sanksi hukum pada wajib pajak yang melanggar.

Adriani (Darwin, 2010:15) memaknai pajak secara sederhana sebagai berikut:

Pajak merupakan iuran kepada Negara yang dapat dipaksakan yang terutang oleh wajib pajak menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan gunanya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Berdasarkan uraian di atas pajak merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan tanpa mengharapkan imbalan langsung dari pemerintah.

Selanjutnya, menurut Suparman (Darwin, 2010:15) menjelaskan bahwa :

‘Pajak adalah iuran wajib berupa uang atau barang yang dipungut oleh pengusaha berdasarkan norma-norma hukum guna menutupi biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.’

Dengan mencermati penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa pemungutan pajak baik yang berupa uang maupun barang dilakukan berdasarkan aturan yang ada untuk kepentingan masyarakat pada umumnya.

Sejalan dengan hal tersebut, Sumitro (Mardiasmo, 2002:1) mengemukakan bahwa :

Pajak adalah iuran rakyat kepada Negara (peralihan kekayaan dari kas rakyat ke sektor pemerintah berdasarkan Undang-Undang) dapat dipaksakan dengan tiada mendapat jasa timbal balik yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum.

Pajak juga merupakan kewajiban masyarakat kepada pemerintah berdasarkan Undang-Undang secara paksa dengan tidak mendapatkan imbalan jasa secara langsung untuk kepentingan umum.

Dengan perspektif serupa, Handyaningrat (1980:5) mengatakan bahwa:

Pajak sebagai suatu kewajiban menyerahkan sebagian dari pada kekayaan kepada Negara disebabkan suatu keadaan, kejadian, dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu tetapi bukan sebagai hukuman menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah serta dapat dipaksakan akan tetapi tidak ada jasa balik bagi Negara secara langsung untuk memelihara kesejahteraan umum.

Pajak merupakan kewajiban menyerahkan sebagian haknya kepada pemerintah atas apa yang telah diperoleh atau dihasilkan berdasarkan peraturan yang telah ditentukan yang dapat dipaksakan tanpa jasa balik.

Seperti halnya retribusi daerah, pajak daerah dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada Pasal 1 Angka 10 mendefinisikan 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.

Selanjutnya dalam Pasal 1 Ayat (45) didefinisikan bahwa Wajib Pajak adalah orang pribadi atau Badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.

Lebih lanjut dalam Pasal 2 Ayat (1) dan (2) diatur mengenai jenis-jenis pajak, sebagai berikut:

- a. Jenis Pajak provinsi terdiri atas:
  - 1) Pajak Kendaraan Bermotor;
  - 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
  - 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
  - 4) Pajak Air Permukaan; dan
  - 5) Pajak Rokok.
- b. Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas:
  - 1) Pajak Hotel;
  - 2) Pajak Restoran;
  - 3) Pajak Hiburan;
  - 4) Pajak Reklame;
  - 5) Pajak Penerangan Jalan;
  - 6) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
  - 7) Pajak Parkir;
  - 8) Pajak Air Bawah Tanah;
  - 9) Pajak Sarang Burung Walet;
  - 10) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
  - 11) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Adapun menurut Andriani (Nurmantu, 2003:12) mengemukakan bahwa :

Pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Berdasarkan pendapat Andriani di atas, pajak berguna untuk membiayai pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas Negara dalam menyelenggarakan pemerintahan, sehingga pembayarannya bersifat memaksa. Selanjutnya menurut Soemitro (Nurmantu, 2003:12) menjelaskan bahwa:

‘Pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan Undang-Undang dengan tiada mendapat jasa timbal, yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum.’



Dengan adanya penjelasan Soemitro di atas, maka dapat disimpulkan pajak ialah kewajiban rakyat kepada Negara yang harus dibayar tanpa mengharapkan jasa timbal balik.

Kemudian menurut Soemitro dan Sugiharti (2010:8) mengatakan bahwa:

“Pajak merupakan peralihan kekayaan dari rakyat kepada pemerintah yang tidak ada imbalannya yang secara langsung dapat ditunjuk”.

Sejalan dengan pendapat Soemitro dan Sugiharti, dapat diartikan bahwa, tidak adanya imbalan secara langsung dari pembayaran pajak, walaupun sifatnya memaksa. Sementara menurut Rusjdi (2008:1) mengatakan bahwa :

Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan Negara yang sangat penting artinya bagi pelaksanaan dan peningkatan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila yang bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, dan oleh karena itu perlu dikelola dengan meningkatkan peran serta masyarakat sesuai dengan kemampuannya.

Dengan demikian, pada dasarnya pajak merupakan penghasilan utama setiap daerah dalam membiayai anggaran pemerintah daerah dan pembangunan daerahnya. Sehingga pajak digunakan sebagai alat untuk mengatur dan melaksanakan kebijakan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

## **B. Definisi Operasional Variabel**

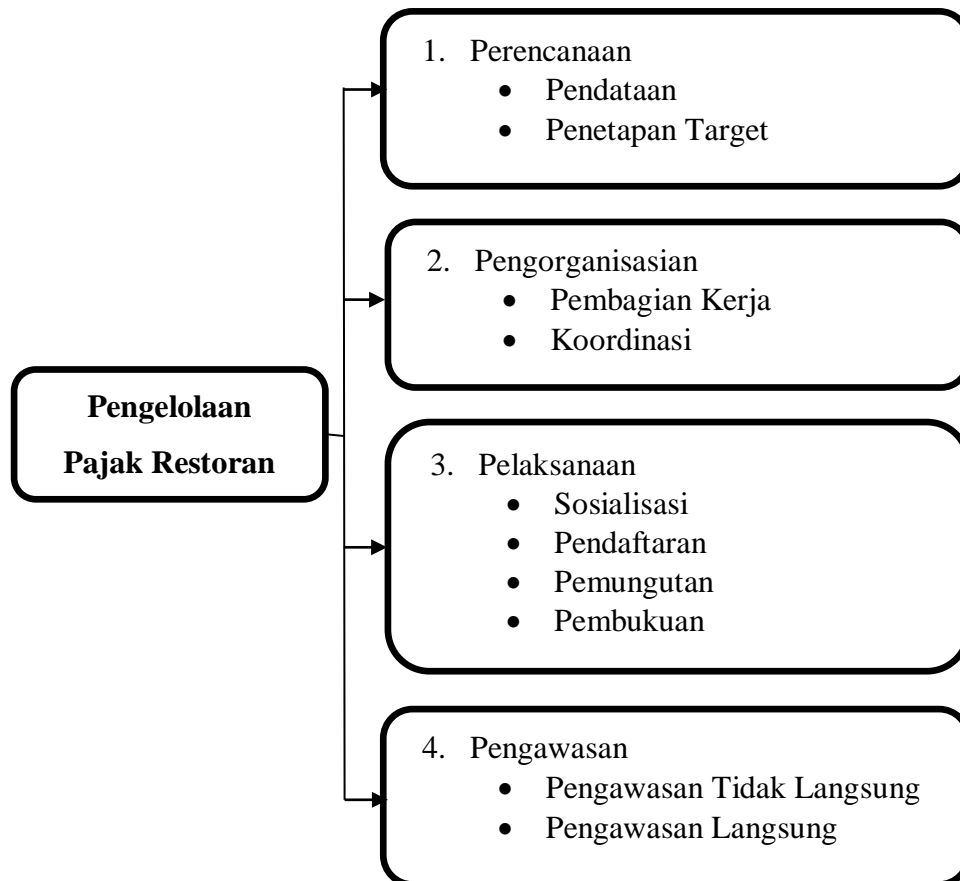
Untuk memastikan kesamaan persepsi terhadap variabel dan sub variabel, ditetapkan definisi operasional sebagai berikut :

1. Pengelolaan Pajak Restoran adalah proses yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan

dalam menentukan dan mencapai sasaran Pengelolaan Pajak Restoran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya.

2. Perencanaan adalah pemilihan dan menghubungkan fakta, menggunakan asumsi-asumsi tentang masa depan dalam membuat visualisasi dan perumusan kegiatan yang diusulkan dan memang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Indikatornya adalah pendataan dan penetapan target.
3. Pengorganisasian adalah pembagian kerja yang direncanakan untuk diselesaikan oleh anggota kelompok pekerja, penentuan hubungan-hubungan pekerjaan diantara mereka dan pemberian lingkungan pekerjaan yang sepatutnya. Indikatornya adalah pembagian kerja dan koordinasi.
4. Pelaksanaan adalah usaha agar semua anggota kelompok melaksanakan usaha tercapainya tujuan dengan kesadarannya dan berpedoman pada perencanaan dan usaha pengorganisasiannya. Pelaksanaan merupakan bagian penting dari proses pengelolaan pajak restoran, karena pelaksanaan pengelolaan pajak restoran berhubungan dengan orang-orang atau tindakan pelayanan. Indikatornya adalah sosialisasi, pendaftaran, pemungutan dan pembukuan, .
5. Pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Indikatornya adalah pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung.

### C. Kerangka Fikir



Gambar 1 : Kerangka Pikir  
*Sumber: Terry (Brantas, 2009:35)*

#### **D. Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan fokus permasalahan yang telah dikemukakan di atas maka pertanyaan penelitian dapat diperinci sebagai berikut :

1. Bagaimana pengelolaan Pajak Restoran pada Dinas Pendapatan Kota Makassar dilihat dari aspek Perencanaan?
2. Bagaimana pengelolaan Pajak Restoran pada Dinas Pendapatan Kota Makassar dilihat dari aspek Pengorganisasian?
3. Bagaimana pengelolaan Pajak Restoran pada Dinas Pendapatan Kota Makassar dilihat dari aspek Pelaksanaan?
4. Bagaimana pengelolaan Pajak Restoran pada Dinas Pendapatan Kota Makassar dilihat dari aspek Pengawasan?