

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Akuntabilitas

Semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (good governance dan clean government) telah mendorong pengembangan dan penerapan system pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur, dan efektif yang dikenal dengan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Penerapan sistem tersebut bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bertanggung jawab dan bebas dari praktik-praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Terdapat berbagai definisi tentang akuntabilitas, yang diuraikan sebagai berikut :

1. Sjahrudin Rasul (2000) menyatakan bahwa akuntabilitas didefinisikan secara sempit sebagai kemampuan untuk memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan “seseorang” atau “sekelompok orang” terhadap masyarakat secara luas atau dalam suatu organisasi. Dalam konteks institusi pemerintah, “seseorang” tersebut adalah pimpinan instansi pemerintah sebagai penerima amanat yang harus memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan amanat tersebut kepada masyarakat atau publik sebagai pemberi amanat.
2. J.B. Ghartey (1998) menyatakan bahwa akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban atas pertanyaan yang berhubungan dengan stewardship yaitu apa,

mengapa, siapa, ke mana, yang mana, dan bagaimana suatu pertanggungjawaban harus dilaksanakan.

3. Ledvina V. Carino (2002) mengatakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas baik yang masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah keluar jauh dari tanggung jawab dan kewenangannya. Setiap orang harus benar-benar menyadari bahwa setiap tindakannya bukan hanya akan memberi pengaruh pada dirinya sendiri saja. Akan tetapi, ia harus menyadari bahwa tindakannya juga akan membawa dampak yang tidak kecil pada orang lain. Dengan demikian, dalam setiap tingkah lakunya seorang pejabat pemerintah harus memperhatikan lingkungannya.
4. Bachtiar Arif (2008) Akuntabilitas juga dapat berarti sebagai perwujudan pertanggungjawaban seseorang atau unit organisasi, dalam mengelola sumber daya yang telah diberikan dan dikuasai, dalam rangka pencapaian tujuan, melalui suatu media berupa laporan akuntabilitas kinerja secara periodik. Sumber daya dalam hal ini merupakan sarana pendukung yang diberikan kepada seseorang atau unit organisasi dalam rangka memperlancar pelaksanaan tugas yang telah dibebankan kepadanya. Wujud dari sumber daya tersebut pada umumnya berupa sumber daya manusia, dana, sarana prasarana, dan metode kerja. Sedangkan pengertian sumber daya dalam konteks negara dapat berupa aparatur pemerintah, sumber daya alam, peralatan, uang, dan kekuasaan hukum dan politik.
5. Dwi Setiawan (2001) Akuntabilitas juga dapat diuraikan sebagai kewajiban untuk menjawab dan menjelaskan kinerja dari tindakan seseorang atau badan kepada

pihak-pihak yang memiliki hak untuk meminta jawaban atau keterangan dari orang atau badan yang telah diberikan wewenang untuk mengelola sumber daya tertentu. Dalam konteks ini, pengertian akuntabilitas dilihat dari sudut pandang pengendalian dan tolak ukur pengukuran kinerja.

Polidano (1998) menawarkan kategorisasi baru yang disebutnya sebagai akuntabilitas langsung dan akuntabilitas tidak langsung. Akuntabilitas tidak langsung merujuk pada pertanggung jawaban kepada pihak eksternal seperti masyarakat, konsumen, atau kelompok klien tertentu, sedangkan akuntabilitas langsung berkaitan dengan pertanggung jawaban vertikal melalui rantai komando tertentu.

Polidano lebih lanjut mengidentifikasi 3 elemen utama akuntabilitas, yaitu:

1. Adanya kekuasaan untuk mendapatkan persetujuan awal sebelum sebuah keputusan dibuat. Hal ini berkaitan dengan otoritas untuk mengatur perilaku para birokrat dengan menundukkan mereka di bawah persyaratan prosedural tertentu serta mengharuskan adanya otorisasi sebelum langkah tertentu diambil. Tipikal akuntabilitas seperti ini secara tradisional dihubungkan dengan badan/lembaga pemerintah pusat (walaupun setiap departemen/lembaga dapat saja menyusun aturan atau standarnya masing-masing).
2. Akuntabilitas peran, yang merujuk pada kemampuan seorang pejabat untuk menjalankan peran kuncinya, yaitu berbagai tugas yang harus dijalankan sebagai kewajiban utama. Ini merupakan tipe akuntabilitas yang langsung berkaitan dengan hasil sebagaimana diperjuangkan paradigma manajemen publik baru (new

public management). Hal ini mungkin saja tergantung pada target kinerja formal yang berkaitan dengan gerakan manajemen publik baru.

3. Peninjauan ulang secara retrospektif yang mengacu pada analisis operasi suatu departemen setelah berlangsungnya suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga eksternal seperti kantor audit, komite parlemen, ombudsmen, atau lembaga peradilan. Bisa juga termasuk badan-badan di luar negara seperti media massa dan kelompok penekan. Aspek subyektivitas dan ketidakterprediksikan dalam proses peninjauan ulang itu seringkali bervariasi, tergantung pada kondisi dan aktor yang menjalankannya.

Setiap organisasi menginginkan terus berkembang untuk meningkatkan eksistensinya dengan berbagai cara dalam memenuhi tuntutan lingkungannya. Untuk memenuhi lingkungan berarti perlu adanya upaya organisasi untuk dapat menggunakan dukungan kemampuan dan memperhatikan kelemahan untuk memanfaatkan peluang dan mengatasi tantangan yang kompleks. Keberadaan organisasi salah satunya tergantung akuntabilitasnya dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan. Istilah akuntabilitas tidak terlepas dari istilah akunting ataupun akuntansi yang mempunyai makna laporan, pertanggungjawaban, perhitungan/nilai. Pengukuran nilai agak menjadi perhatian dalam akuntabilitas dikarenakan didasari oleh sistem akuntansi (Ledivina V. Carino, 2002:76).

Dalam pemahaman selanjutnya, akuntabilitas dikaitkan dengan sikap anggota organisasi didalam melaksanakan tugasnya, dengan memperhatikan keberlangsungan

organisasi di dalam melaksanakan tugasnya, dengan memperhatikan keberlangsungan organisasi dalam menghadapi persaingan dengan organisasi lain ke depan, dengan tidak mengurangi perjalanan sejarah dan organisasi tersebut. Hal ini menjadi menarik dimana akuntabilitas yang dapat dipercaya untuk membantu revitalisasi, memberi kekuatan bersaing, memperbaiki kualitas produk dan produk pelayanan perusahaan. Akan meningkatkan reaksi organisasi terhadap kebutuhan dan keinginan pelanggan atau pemilih, mengurangi penyalahgunaan/penyimpangan (Ledivina V. Carino, 2002:79)

Akuntabilitas merupakan sikap yang berkelanjutan untuk bertanya apa yang dapat diperbuat untuk membangkitkan keadaan dan hasrat/menginginkan pencapaian prestasi hasil. Ini merupakan proses tindakan melihat, mendapatkan sesuatu, memecahkan sesuatu, dan yang harus dikerjakan ini merupakan tingkatan kepemilikan termasuk di dalamnya pembuatan, pemeliharaan/ penyimpanan dan secara proaktif menjawab untuk janji secara personal. Merupakan pandangan ke depan yang mencakup kedua keadaan sekarang dan usaha masa depan daripada reaksi dan penjelasan tentang sejarah masa lalu (Ledivina V. Carino, 2002:84).

Pendapat lain yang menitikberatkan akuntabilitas sebagai kewajiban pada pegawai, akuntabilitas adalah kewajiban dari pegawai untuk memberikan seluruh unsur/element yang merupakan nilai kompensasi yang diberikan dan juga kewajiban untuk membuat pernyataan/janji keluaran yang spesifik dengan tidak mengejutkan (Noah De Lissovoy & Peter McLaren, 2003:131).

Terminologi akuntabilitas dilihat dari sudut pandang sebagai jawaban ketika ada permintaan dari pihak lain tentang pencapaian sesuatu dan pelaporan balik (memberitahukan) hasil pencapaian tersebut dengan menjelaskan bagaimana menyelenggarakan atau melaksanakannya. Tampak adanya kegiatan yang dilakukan dalam penyelenggaraan dan hasil akhir yang ingin diketahui. Hal tersebut menunjukkan dapat diketahui bahwa apa yang dikerjakan, bagaimana mengerjakan, dan sampai pada tingkat mana penyelesaian pekerjaan tersebut. Akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan apa, siapa, kepada siapa, milik siapa dan bagaimana. Pertanyaan yang memerlukan jawaban tersebut antara lain “apa yang harus dipertanggungjawabkan, kepada siapa pertanggungjawaban tersebut diserahkan, siapa yang bertanggung jawab terhadap berbagai bagian kegiatan dalam masyarakat, apakah pertanggungjawaban berjalan seiring dengan kewenangan yang memadai, dan lainnya (Noah De Lissovoy & Peter McLaren, 2003:131).

Akuntabilitas yang merupakan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan publik. Rentetan kegiatan-kegiatan sejak dari pemahaman tugas dan fungsi, perencanaan, pelaksanaan, dan pencapaian hasil akhir akan mempunyai dampak terhadap kegiatan orang lain. Khususnya pihak-pihak yang memerlukan pelayanan. Untuk itu perlu dicermati kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan seseorang/pejabat tersebut masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah berada di luar jalur tanggung jawab dan kewenangannya sehingga tingkah laku pejabat perlu memperhatikan lingkungannya. Akuntabilitas dapat tumbuh dan

berkembang dalam suasana yang transparan dan demokratis serta adanya kebebasan dalam mengemukakan pendapat sehingga perlu disadari bahwa semua kegiatan organisasi publik dalam memberikan pelayanan adalah hal yang tidak dapat dipisahkan dari publik (Noah De Lissovoy & Peter McLaren, 2003:131).

Deklarasi Tokyo mengenai Petunjuk Akuntabilitas Publik menetapkan definisi sebagai berikut: berarti kewajiban-kewajiban pada individu atau penguasa yang dipercayakan mengelola sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial dan program-program.

Pengertian yang luas akuntabilitas pelayanan publik berarti pertanggungjawaban pegawai pemerintah terhadap publik yang menjadi konsumen pelayanannya. Hal ini terkait dengan pemikiran/konsep masyarakat yang demokratis, dimana amanat yang diberikan oleh masyarakat kepada seseorang/sekelompok untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, oleh seseorang/sekelompok orang tersebut harus mempertanggungjawabkannya kepada orang-orang yang memberikan kepercayaan. Transparansi/keterbukaan (Ledivina V. Carino, 2002:157).

Akuntabilitas adalah hubungan mendasar antara menunjukkan kewajiban dan keberadaan tanggung jawab untuk mencapai hasil yang sebelumnya ada kesempatan dan harapan. Setiap dari dalam akuntabilitas untuk keseluruhan kegiatan – termasuk di dalamnya keputusan tidak menerima kegiatan – dalam lingkungan kerja) (Ledivina V. Carino, 2002:157).

Keterbukaan sebagai aspek yang perlu diperhatikan dalam akuntabilitas, tanpa adanya keterbukaan tidak dapat diketahui oleh pegawai, masyarakat ataupun pelanggan. Hal yang perlu diketahui antara lain: apa yang dilakukan; mengapa dilakukan, bagaimana cara melakukan, bagaimana sebaiknya dilakukan, dan apa yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja/hasil pada waktu berikutnya. Pihak-pihak yang berhubungan adalah siapa yang harus melakukan akuntabilitas dan kepada pihak siapa dia harus berakuntabilitas. Hasil akan menunjukkan standar-standar tertentu yang digunakan untuk mengukurnya dan nilai terhadap akuntabilitas itu sendiri. Berdasarkan berbagai definisi yang dikemukakan bahwa akuntabilitas bukanlah merupakan suatu konsep yang sederhana. Konsep akuntabilitas menyangkut berbagai pihak yang terkait dengan orang yang mempunyai kewenangan yang lebih tinggi, yang melaksanakan wewenang atau yang berakuntabilitas, dan pelanggan (Noah De Lissovoy & Peter McLaren, 2003:141).

Pertanggungjawaban pada dasarnya meliputi penjelasan atau justifikasi tentang apa yang telah dilakukan, apa yang sedang dilakukan, dan apa rencana yang akan dilakukan. Hal ini sebagai akibat timbul dari adanya prosedur yang dibuat dan hubungan kerja dengan berbagai macam formalitasnya. Oleh karena itu, satu pihak bertanggung jawab kepada pihak lain dalam arti bahwa salah satu pihak dapat meminta penjelasan atau pertanggung-jawaban atas segala tindakan apa yang telah dilakukan. Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas mengisyaratkan sebuah kemampuan untuk menjelaskan kepada seseorang yang memiliki kekuasaan untuk menilai pertanggungjawaban dan memberikan penghargaan atau hukuman.

Kesemuanya digunakan untuk mewujudkan harapan-harapan publik (masyarakat) dan standar kinerja untuk menilai/menentukan kinerja, daya tanggap atau bahkan moral organisasi pemerintah (Polidano,1998).

2.1.1. Bentuk Akuntabilitas

Hal-hal yang telah dijelaskan di atas merupakan peristilahan-peristilahan untuk menjelaskan pengertian akuntabilitas dari berbagai sudut pandang. Menurut Sirajudin H Saleh dan rekan (2001), akuntabilitas sebenarnya merupakan sisi-sisi sikap dan watak kehidupan manusia yang meliputi: akuntabilitas internal dan eksternal.

Dari sisi internal seseorang, akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban orang tersebut kepada Tuhannya. Akuntabilitas yang demikian ini meliputi pertanggungjawaban diri sendiri mengenai segala sesuatu yang dijalankannya yang hanya diketahui dan dipahami oleh dia sendiri. Oleh karena itu, akuntabilitas internal ini disebut juga sebagai akuntabilitas spiritual. Ledivina V. Carino (2002) mengatakan bahwa dengan disadarinya akuntabilitas spiritual ini, maka pengertian accountable atau tidaknya seseorang bukan hanya dikarenakan dia tidak sensitif terhadap lingkungannya. Akan tetapi, lebih jauh dari itu yakni seperti adanya perasaan malu atas warna kulitnya, tidak bangga menjadi bagian dari suatu bangsa, kurang nasionalis, dan sebagainya. Akuntabilitas yang satu ini sangat sulit untuk diukur karena tidak adanya indikator yang jelas dan diterima oleh semua orang serta tidak ada yang melakukan pengecekan, pengevaluasian, dan pemantauan baik sejak tahap proses sampai dengan tahap pertanggungjawaban kegiatan itu sendiri. Semua

tindakan akuntabilitas spiritual didasarkan pada hubungan seseorang tersebut dengan Tuhan. Namun, apabila benar-benar dilaksanakan dengan penuh iman dan takwa, kesadaran akan akuntabilitas spiritual ini akan memberikan pengaruh yang sangat besar pada pencapaian kinerja orang tersebut. Itulah sebabnya mengapa seseorang dapat melaksanakan pekerjaan dengan hasil yang berbeda dengan orang lain, atau mengapa suatu instansi dengan instansi yang lainnya dapat menghasilkan kuantitas dan kualitas yang berbeda terhadap suatu pekerjaan yang sama.

Akuntabilitas eksternal seseorang adalah akuntabilitas orang tersebut kepada lingkungannya baik lingkungan formal (atasan-bawahan) maupun lingkungan masyarakat. Kegagalan seseorang untuk memenuhi akuntabilitas eksternal mengakibatkan pemborosan waktu, pemborosan sumber dana dan sumber-sumber daya yang lain, penyimpangan kewenangan, dan menurunnya kepercayaan masyarakat kepadanya. Akuntabilitas eksternal lebih mudah diukur mengingat norma dan standar yang tersedia memang sudah jelas. Kontrol dan penilaian dari pihak eksternal sudah ada dalam mekanisme yang terbentuk dalam suatu sistem dan prosedur kerja (Ledivina V. Carino, 2002:245).

Akuntabilitas eksternal baik di dalam organisasi maupun di luar organisasi merupakan hal yang paling banyak dibicarakan dalam konteks akuntabilitas. Akuntabilitas eksternal terdiri dari (Ledivina V. Carino, 2002:245) :

1. Akuntabilitas Eksternal untuk Pelayanan Publik pada Organisasi Sendiri.

Dalam akuntabilitas ini, setiap tingkatan pada hierarki organisasi diwajibkan untuk accountable kepada atasannya dan kepada yang mengontrol pekerjaannya. Untuk

itu, diperlukan komitmen dari seluruh petugas untuk memenuhi kriteria pengetahuan dan keahlian dalam pelaksanaan tugas-tugasnya sesuai dengan posisi tersebut.

2. Akuntabilitas Eksternal untuk Individu dan Organisasi Pelayanan Publik di luar Organisasi Sendiri.

Akuntabilitas ini mengandung pengertian akan kemampuan untuk menjawab setiap pertanyaan yang berhubungan dengan capaian kinerja atas pelaksanaan tugas dan wewenang. Untuk itu, selain kebutuhan akan pengetahuan dan keahlian seperti yang disebutkan sebelumnya, juga dibutuhkan komitmen untuk melaksanakan kebijakan dan program-program yang telah dijanjikan/dipersyaratkan sebelum dia memangku jabatan tersebut.

2.1.2. Prinsip-Prinsip Pelaksanaan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Berdasarkan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang ditetapkan oleh Kepala Lembaga Administrasi Negara, pelaksanaan AKIP harus berdasarkan antara lain pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Adanya komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi yang bersangkutan.
2. Berdasarkan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.
3. Menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.
4. Berorientasi pada pencapaian visi dan misi, serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
5. Jujur, objektif, transparan, dan akurat.

6. Menyajikan keberhasilan/kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

Selain prinsip-prinsip tersebut di atas, agar pelaksanaan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah lebih efektif, sangat diperlukan komitmen yang kuat dari organisasi yang mempunyai wewenang dan bertanggung jawab di bidang pengawasan dan penilaian terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

2.1.3. Siklus Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Di Indonesia, kewajiban instansi pemerintah untuk menerapkan sistem akuntabilitas kinerja berlandaskan pada Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam Inpres tersebut dinyatakan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik.

Sjahrudin Rasul (2000) menyatakan bahwa siklus akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada dasarnya berlandaskan pada konsep manajemen berbasis kinerja. Adapun tahapan dalam siklus manajemen berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

1. Penetapan perencanaan strategik yang meliputi penetapan visi dan misi organisasi dan strategic performance objectives.

2. Penetapan ukuran-ukuran kinerja atas perencanaan stratejik yang telah ditetapkan yang diikuti dengan pelaksanaan kegiatan organisasi.
3. Pengumpulan data kinerja (termasuk proses pengukuran kinerja), menganalisisnya, mereviu, dan melaporkan data tersebut.
4. Manajemen organisasi menggunakan data yang dilaporkan tersebut untuk mendorong perbaikan kinerja, seperti melakukan perubahan-perubahan dan koreksi-koreksi dan/atau melakukan penyesuaian (fine-tuning) atas kegiatan organisasi. Begitu perubahan, koreksi, dan penyesuaian yang dibutuhkan telah ditetapkan, maka siklus akan berulang lagi.

Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan suatu tatanan, instrumen, dan metode pertanggungjawaban yang intinya meliputi tahap-tahap sebagai berikut :

1. Penetapan perencanaan stratejik.
2. Pengukuran kinerja.
3. Pelaporan kinerja.
4. Pemanfaatan informasi kinerja bagi perbaikan kinerja secara berkesinambungan.

Siklus akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dimulai dari penyusunan perencanaan stratejik (Renstra) yang meliputi penyusunan visi, misi, tujuan, dan sasaran serta menetapkan strategi yang akan digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Perencanaan stratejik ini kemudian dijabarkan dalam perencanaan kinerja tahunan yang dibuat setiap tahun. Rencana kinerja ini mengungkapkan seluruh target kinerja yang ingin dicapai (output/outcome) dari

seluruh sasaran strategik dalam tahun yang bersangkutan serta strategi untuk mencapainya. Rencana kinerja ini merupakan tolok ukur yang akan digunakan dalam penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan untuk suatu periode tertentu. Setelah rencana kinerja ditetapkan, tahap selanjutnya adalah pengukuran kinerja. Dalam melaksanakan kegiatan, dilakukan pengumpulan dan pencatatan data kinerja.

Data kinerja tersebut merupakan capaian kinerja yang dinyatakan dalam satuan indikator kinerja. Dengan diperlukannya data kinerja yang akan digunakan untuk pengukuran kinerja, maka instansi pemerintah perlu mengembangkan sistem pengumpulan data kinerja, yaitu tatanan, instrumen, dan metode pengumpulan data kinerja. Pada akhir suatu periode, capaian kinerja tersebut dilaporkan kepada pihak yang berkepentingan atau yang meminta dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Tahap terakhir, informasi yang termuat dalam LAKIP tersebut dimanfaatkan bagi perbaikan kinerja instansi secara berkesinambungan.

Dalam perkembangan selanjutnya, melalui Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, Presiden Republik Indonesia menginstruksikan tentang penyusunan penetapan kinerja kepada menteri, jaksa agung, panglima TNI, kepala Polri, kepala LPND, gubernur, bupati, dan walikota, sebagaimana tercantum pada butir ketiga Inpres tersebut, yaitu sebagai berikut :

”Membuat penetapan kinerja dengan Pejabat di bawahnya secara berjenjang, yang bertujuan untuk mewujudkan suatu capaian kinerja tertentu dengan sumber daya tertentu, melalui penetapan target kinerja serta indikator kinerja yang menggambarkan keberhasilan pencapaiannya baik berupa hasil maupun manfaat.”

2.4. Pajak sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Asli Daerah

Pengertian pajak secara umum menurut Rochmad Sumitro (dalam Kaho, 2000:129) adalah sebagai berikut :

“Pajak ialah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikelir ke sektor pemerintahan) berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tidak mendapatkan jasa timbal untuk membiayai pengeluaran umum, dan yang digunakan sebagai alat pencegah atau pendorong untuk mencapai tujuan yang ada di luar bidang keuangan”.

Sedangkan Soemohamidjojo (dalam Kaho, 2000 : 130) bahwa pajak adalah iuran wajib, berikut penjelasannya :

“Pajak ialah iuran wajib, berupa uang atau barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang, jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum”.

Pajak itu sendiri terpilah menjadi dua, yaitu pajak negara dan juga pajak daerah. Pemilihan tersebut dipisahkan berdasarkan pihak yang memungutnya, negara atau daerah. Tapi adakalanya pajak negara menjadi pajak daerah yang telah dinyatakan oleh undang-undang sebelumnya (Siagian dalam Kaho, 2000 : 130). Ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat diikhtisarkan sebagai berikut :

1. Pajak daerah berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah;
2. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang;
3. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan atau peraturan hukum lainnya;

4. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

Namun dari beberapa obyek pajak, tidak semua dapat dipungut oleh daerah yang bersangkutan. Hal ini disebabkan oleh (dalam Kaho, 2000 : 142) :

1. Obyeknya tidak ada di daerah;
2. Hasil pungutannya jauh lebih kecil dari biaya pemungutannya;
3. Peraturan pelaksanaannya belum ada, sebab belum ada pedoman pelaksanaannya;
4. Ada pembekuan atau pencabutan oleh pemerintah;
5. Adanya larangan pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan tertentu yang justru merupakan obyek pajak.

Pelaksanaan perpajakan yang dilakukan oleh pemerintah baik dari pusat maupun pemerintah daerah diatur melalui undang-undang mengenai perpajakan. Yaitu Undang-Undang No. 12 Tahun 1985 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 1994. Undang-Undang tersebut mengatur mengenai perpajakan dan digunakan sebagai dasar hukum dari pemungutan pajak.

Pajak mempunyai dua fungsi, yaitu :

1. Fungsi budgeteir : pemungutan pajak didasarkan dengan tujuan memenuhi apa yang diperlukan anggaran penerimaan negara.

2. Fungsi mengatur : pemungutan pajak didasarkan dengan memperhatikan keadaan sosial ekonomi dalam masyarakat. Namun pada saat ini, fungsi pajak adalah mengatur, sedangkan fungsi budgeteir pada tempat yang kedua (Hamdani Aini, 1985 : 10).

Jenis-jenis pajak berdasarkan pada cara penarikannya dapat dibedakan menjadi (Undang-Undang No. 12 Tahun 1994) :

1. Pajak langsung

Pengertian pajak langsung dibedakan menjadi dua macam yaitu pengertian secara administrasi dan pengertian secara ekonomis. *Pengertian secara administratif* yaitu pajak dipungut secara berkala berdasarkan kohir. Kohir adalah tembusan Surat Ketetapan Pajak yang memuat nama wajib pajak, alamat, tahun pajak dan jumlah pajak terhutang yang merupakan dasar penagihan pajak. *Pengertian secara ekonomis* yaitu pajak yang harus dipikul sendiri oleh wajib pajak dan tidak dapat dilimpahkan kepada orang lain.

2. Pajak Tidak Langsung

Pengertian pajak tidak langsung ada dua macam yaitu pengertian administratif dan ekonomis. *Pengertian secara administratif* yaitu pajak yang tidak berkohir dan pemungutnya tidak berkala. *Pengertian secara ekonomis* yaitu pajak yang pembebanannya dilimpahkan kepada orang lain.

2.5. Pajak Bumi dan Bangunan

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah pajak Negara yang dikenakan terhadap bumi dan/atau bangunan berdasarkan Undang-undang nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang nomor 12 Tahun 1994.

Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan terhadap bumi atau bangunan yang dikenakannya di atasnya. Pajak bumi dan bangunan diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 1994, yang menggantikan peraturan-peraturan pajak sebelumnya. Dalam undang-undang ini, bumi dan atau bangunan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dikenakan pajak. Penetapan pengenaan pajak bumi dan bangunan atas obyek pajak yang digunakan oleh Negara untuk penyelenggaraan pemerintahan, diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Obyek pajak dalam Undang-Undang Pajak Bumi dan Bangunan adalah berupa bumi dan atau bangunan yang berada dalam Wilayah Republik Indonesia (Undang-Undang Republik Indonesia, 1985).

Mengenai “ bumi “ dan “ bangunan “ menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 1994 yaitu : Bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada di bawahnya, yaitu permukaan bumi meliputi tanah dan perairan pedalaman serta laut wilayah Indonesia. Sedangkan yang dimaksud dengan bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau diletakkan secara tetap pada tanah dan atau perairan. Dengan kata lain obyek pajak adalah bumi dan atau bangunan, serta diklasifikasikan menurut pengelompokan bumi dan bangunan dalam nilai jualnya dan digunakan

sebagai pedoman dalam penentuan pajak serta mempermudah perhitungan pajak yang terhutang (Atep Adya Barata 1995 : 193).

PBB adalah pajak yang bersifat kebendaan dalam arti besarnya pajak terutang ditentukan oleh keadaan objek yaitu bumi/tanah dan/atau bangunan. Keadaan subyek (siapa yang membayar) tidak ikut menentukan besarnya pajak.

1. Objek Pajak Bumi dan Banunan

Objek PBB adalah “Bumi dan/atau Bangunan”:

Bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada dibawahnya. Permukaan bumi meliputi tanah dan perairan pedalaman (termasuk rawa-rawa tambak perairan) serta laut wilayah Indonesia.

Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau diletakkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan.

Termasuk dalam pengertian bangunan adalah:

- a. Jalan lingkungan dalam kesatuan dengan komplek bangunan
- b. Jalan tol
- c. Kolam renang
- d. Pagar mewah
- e. Tempat olah raga
- f. Galangan kapal, dermaga
- g. Taman mewah
- h. Tempat penampungan/kilang minyak, air dan gas, pipa minyak.

2. Pengecualian Objek Pajak

Objek pajak yang tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan adalah objek pajak yang :

- Digunakan semata - mata untuk melayani kepentingan umum dan tidak untuk mencari keuntungan, antara lain:
- Digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu.
- Merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah pengembangan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak.
- Digunakan oleh perwakilan diplomatik, konsultan berdasarkan asas perlakuan timbal bali.
- Digunakan oleh badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh Menteri Keuangan.

Yang dimaksud dengan tidak dimanfaatkan untuk memperoleh keuntungan adalah bahwa objek pihak itu diusahakan untuk melayani kepentingan umum, dan nyata-nyata tidak ditujukan untuk mencari keuntungan. Hal ini dapat diketahui antara lain dari anggaran rumah tangga dari yayasan/badan yang bergerak dalam bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional tersebut. Termasuk pengertian ini adalah hutan wisata milik Negara sesuai pasal 2 undang-undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutan.

Objek yang digunakan oleh negara untuk penyelenggaraan pemerintahan, penentuan pengenaan pajaknya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Yang dimaksud dengan objek pajak adalah objek pajak yang dimiliki/dikuasai oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pajak bumi dan bangunan adalah pajak negara yang sebagian besar penerimaannya merupakan pendapatan daerah yang antara lain dipergunakan untuk menyediakan fasilitas yang juga dinikmati oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu wajar Pemerintah Pusat juga ikut membiayai penyediaan fasilitas tersebut melalui pembayaran pajak bumi dan bangunan. Mengenai bumi dan/atau bangunan milik perseorangan dan/atau bukan yang digunakan oleh negara, kewajiban perpajakannya tergantung pada perjanjian yang diadakan (Undang-Undang No. 12 Tahun 1994).

3. Subjek Pajak Bumi dan Bangunan

Yang dimaksud dengan subjek pajak adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai hak atas bumi, dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan. Dengan demikian tanda pembayaran/pelunasan pajak bukan merupakan bukti pemilikan hal.

1. Subjek pajak sebagaimana dimaksud yang dikenakan kewajiban membayar pajak menjadi wajib pajak.
2. Dalam hal atas suatu objek pajak belum jelas diketahui wajib pajaknya, Direktur Jenderal Pajak dapat menetapkan subjek pajak sebagaimana dimaksud dalam no. 1 sebagai wajib pajak.

Hal ini berarti memberikan kewenangan kepada Dirjen Pajak untuk menentukan subjek wajib pajak, apabila suatu objek pajak belum jelas wajib pajaknya. Untuk lebih jelasnya diberikan contoh berikut:

- a. Subjek Pajak X memanfaatkan atau menggunakan bumi dan/atau bangunan milik Y bukan karena sesuatu hak berdasarkan Undang-undang atau bukan karena perjanjian, maka X yang memanfaatkan/menggunakan bumi dan/atau bangunan ditetapkan sebagai wajib pajak.
- b. Suatu objek pajak yang masih dalam sengketa pemilikan di pengadilan, maka orang atau badan yang memanfaatkan/menggunakan objek pajak tersebut ditetapkan sebagai wajib pajak.
- c. Subjek pajak dalam waktu yang lama di luar wilayah letak objek pajak, sedang untuk merawat objek pajak tersebut dikuasakan kepada orang atau badan, maka orang atau badan yang diberi kuasa dapat ditunjuk sebagai wajib pajak. Penunjukan sebagai wajib pajak oleh Dirjen Pajak bukan merupakan bukti pemilikan hak.
3. Subjek pajak yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam no. 3 dapat memberikan keterangan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Pajak bahwa ia bukan wajib pajak terhadap objek pajak dimaksud.
4. Bila keterangan yang diajukan oleh wajib pajak dalam no. 4 disetujui, maka Direktur Jenderal Pajak membatalkan penetapan sebagai wajib pajak sebagaimana dalam no.3 dalam jangka waktu satu bulan sejak diterimanya surat keterangan dimaksud.

5. Bila keterangan yang diajukan itu tidak disetujui, maka Direktur Jenderal Pajak mengeluarkan surat keputusan penolakan dengan disertai alasan-alasannya.
6. Apabila setelah jangka waktu satu bulan sejak tanggal diterimanya keterangan sebagaimana dalam no. 4 Direktur Jenderal Pajak tidak memberikan keputusan, maka keterangan yang diajukan di anggap disetujui. Apabila Direktur Jenderal tidak memberikan keputusan dalam waktu 1 (satu) bulan sejak diterimanya keterangan dari wajib pajak, maka ketetapan sebagai wajib pajak gugur dengan sendirinya dan berhak mendapatkan keputusan pencabutan penetapan sebagai wajib pajak.

4. Klasifikasi Bumi dan bangunan

Yang dimaksud dengan klasifikasi bumi dan bangunan adalah pengelompokan bumi dan bangunan menurut nilai jualnya dan digunakan sebagai pedoman, serta untuk memudahkan penghitungan pajak yang terutang (Undang-Undang No. 12 Tahun 1994).

Dalam menentukan klasifikasi bumi/tanah diperhatikan faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Letak
- b. Peruntukan
- c. Pemanfaatan
- d. Kondisi lingkungan dan lain-lain

Dalam menentukan klasifikasi bangunan diperhatikan faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Bahan yang digunakan
- b. Rekayasa

- c Letak
 - d Kondisi lingkungan dan lain-lain.
2. Besarnya Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NJOPTKP) mulai 1 Januari 2001 ditetapkan setinggi-tingginya Rp. 12.000.000,- untuk setiap Wajib Pajak. Apabila WP mempunyai lebih dari satu Objek Pajak maka yang mendapatkan NJOPTKP hanya satu objek, yaitu yang nilainya paling tinggi.

Tarif pajak yang dikenakan atas objek pajak adalah sebesar 0,5 % (lima persepuluh persen).

5. Dasar Pengenaan Pajak

1. Dasar pengenaan pajak adalah nilai jual objek pajak
2. Besarnya Nilai Jual Objek Pajak ditetapkan setiap tiga tahun oleh Menteri Keuangan, kecuali untuk daerah tertentu ditetapkan setiap tahun sesuai dengan perkembangan daerahnya.
3. Besarnya NJKP adalah sebagai berikut:
 - Objek pajak perkebunan adalah 40%
 - Objek pajak kehutanan adalah 40%
 - Objek pajak pertambangan adalah 20%
 - Objek pajak lainnya (pedesaan dan perkotaan):
 - apabila NJOP-nya \geq Rp 1.000.000.000,- adalah 40%
 - apabila BJOP-nya $<$ Rp. 1.000.000.000,- adalah 20%

Besarnya persentase Nilai Jual Kena Pajak ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dengan memperhatikan kondisi ekonomi nasional (Undang-Undang No. 12 Tahun 1994).

