

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Tinjauan tentang Peranan

#### 1. Pengertian Peranan

Definisi peranan (*role*) merupakan proses dinamis kedudukan, yakni apabila organisasi melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan. Pengertian peranan menurut Soekanto berarti suatu fungsi yang dibawakan organisasi ketika menduduki jabatan tertentu, organisasi dapat menjalankan fungsinya karena posisi yang didudukinya tersebut (Soekanto, 2009:73).

Pengertian peranan menurut R. Linton adalah "*the dynamic aspect of status*" yakni, organisasi menjalankan perannya sesuai hak dan kewajibannya. Menurut Biddle dan Thomas, menjelaskan bahwa peran adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan organisasi yang penting bagi struktur sosial masyarakat, peranan meliputi norma-norma yang dikembangkan dengan posisi atau tempat organisasi dalam masyarakat (Soekanto, 2009:82).

Menurut Levinson mengemukakan bahwa peranan dapat mencakup tiga hal yaitu:

- a) Norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat organisasi dalam masyarakat. Peranan arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan dalam kehidupan kemasyarakatan.

- b) Suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c) Sebagai perilaku organisasi yang penting bagi struktur sosial masyarakat (Soekanto, 2009:87).

Menurut Merton mengatakan bahwa peranan didefinisikan sebagai pola tingkah laku yang diharapkan masyarakat dari organisasi yang menduduki status tertentu. Sejumlah peran disebut sebagai perangkat peran (*role-set*). Perangkat peran merupakan kelengkapan dari hubungan-hubungan berdasarkan peran yang dimiliki oleh organisasi karena menduduki status-status sosial khusus (Soekanto, 2009:91).

Berdasarkan beberapa definisi peranan menurut para ahli tersebut, dengan demikian dapat disimpulkan bahwa peranan adalah tindakan untuk menjalankan kewajiban-kewajiban yang berhubungan dengan peranan yang dipegangnya. Peranan merupakan tindakan organisasi untuk menjalankan tugas dan kewajibannya dalam mencapai tujuan organisasi.

## **2. Teori-Teori Peranan**

### **a. Teori Peranan dalam Ilmu Sosial**

Teori peranan dalam ilmu sosial, menekankan pada fungsi yang dibawakan seseorang ketika menduduki jabatan tertentu, seseorang dapat memainkan fungsinya karena posisi yang didudukinya tersebut. Dalam konsep sederhana, seorang pemimpin adalah orang yang menjalankan amanat dan memberikan kesejahteraan sosial terhadap masyarakat. Peranan tersebut dalam pandangan masyarakat adalah suatu bentuk

kebijakan seorang pemimpin yang melaksanakan tugasnya (Soekanto, 2009:93).

b. Teori Peranan dalam Hubungan dengan Kinerja

Teori peranan dalam hubungan dengan kinerja menurut pendapat David Berry menjelaskan bahwa organisasi diharapkan menjalankan kewajiban-kewajibannya yang berhubungan dengan peranan yang dipegangnya. Konsep dalam teori ini seperti lembaga pemerintah yang dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai dengan tujuan dan harapan sebagaimana peranan yang dipegang oleh lembaga pemerintah tersebut (Soekanto, 2009: 94).

Menurut Soekanto (2009:95) Peranan dalam hubungan dengan kinerja terdapat dua macam harapan, yaitu:

- 1) harapan-harapan dari masyarakat terhadap pemegang peran atau kewajiban-kewajiban dari pemegang peran.
- 2) harapan-harapan yang dimiliki oleh pemegang peran terhadap masyarakat.

c. Teori Peranan dalam Perspektif Sosiologi

Peranan dalam Perspektif Sosiologi menurut Robert M. Z. Lwang bahwa peranan dipandang sebagai suatu pola perilaku yang diharapkan dari seseorang yang memiliki status atau posisi tertentu dalam organisasi. Dalam perspektif Sosiologi, Antropologi dan Psikologi Sosial, peran (*role*) merupakan sebuah bangunan teori tersendiri yang disebut dengan *Role*

*Theory*. Konsep perspektif sosiologi, kegiatan yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam, suatu sistem. Peranan ini dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun dari luar dan bersifat stabil (Soekanto, 2009:97).

Teori-teori peranan tersebut jika diaplikasikan dengan peranan Dinas Pendapatan dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka menurut peneliti dalam konsep pengelolaan PAD mendasari teori peranan dalam hubungan dengan kinerja, secara konsepnya bahwa Dinas Pendapatan merupakan suatu organisasi pemerintah daerah yang memiliki tugas pokok dan fungsi sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung, oleh sebab itu Dinas Pendapatan dalam peranannya menjalankan kewajiban-kewajibannya. Teori peranan ini di dalam pengelolaan PAD meliputi: perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, laporan dan evaluasi.

### **3. Unsur Pokok Penilaian Peranan**

Menurut pendapat David Berry dijelaskan bahwa dalam unsur pokok penilaian peranan antara lain:

- a. Menetapkan perencanaan, tujuan, sasaran, dan arah kebijakan organisasi.
- b. Melaksanakan indikator dan ukuran kinerja.
- c. Melakukan pengawasan tingkat ketercapaian tujuan dan pentausahaan sasaran-sasaran organisasi.
- d. Laporan dan evaluasi kinerja (*feedback*, penilaian kinerja organisasi, meningkatkan kualitas dan akuntabilitas) (Soekanto, 2009: 98).

Unsur pokok penilaian peranan menurut pendapat David Berry dalam Soekanto (2009:99) dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Menetapkan perencanaan, tujuan, sasaran, dan arah kebijakan organisasi. Perencanaan merupakan keseluruhan proses perkiraan dan penentuan secara matang hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Tujuan adalah pernyataan secara umum (belum secara eksplisit) tentang apa yang ingin dicapai organisasi. Sasaran merupakan tujuan organisasi yang sudah dinyatakan secara eksplisit dengan disertai batasan waktu yang jelas. Arah kebijakan organisasi adalah arahan yang digunakan organisasi untuk mencapai tujuan dan sasaran. Perencanaan, tujuan, sasaran, dan arah kebijakan organisasi tersebut ditetapkan dengan berpedoman pada visi dan misi organisasi. Berdasarkan perencanaan, tujuan, sasaran, dan arah kebijakan organisasi tersebut selanjutnya dapat ditentukan indikator dan ukuran kinerja secara tepat.
- 2) Melaksanakan indikator dan ukuran kinerja. Pelaksanaan indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja. Ukuran kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara langsung. Pelaksanaan indikator kinerja dan ukuran kinerja ini sangat dibutuhkan untuk menilai tingkat ketercapaian tujuan sasaran dan arah kebijakan. Pelaksanaan indikator kinerja dapat berbentuk faktor-faktor keberhasilan utama (*critical success factors*) dan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*). Faktor keberhasilan utama adalah suatu area yang mengindikasikan kesuksesan kinerja unit kerja organisasi. Sedangkan pelaksanaan indikator kinerja kunci merupakan serangkaian kegiatan pelaksanaan indikator yang dapat dianggap sebagai ukuran kinerja kunci baik yang bersifat finansial maupun nonfinansial untuk melaksanakan operasi dan kinerja. Indikator ini dapat digunakan oleh organisasi untuk mendeteksi dan memonitor capaian kinerja.
- 3) Melakukan pengawasan tingkat ketercapaian tujuan dan pentausahaan sasaran-sasaran organisasi. Pengawasan merupakan kegiatan untuk memastikan bahwa apa telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, sudah tepat dan waktunya sudah sesuai. Pengawasan tingkat ketercapaian tujuan, dan pentausahaan sasaran yakni membandingkan hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan. Analisis antara hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja ini menghasilkan penyimpangan positif, penyimpangan negatif atau penyimpangan nol. Penyimpangan positif berarti pelaksanaan kegiatan sudah berhasil mencapai serta melampaui indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan. Penyimpangan negatif berarti pelaksanaan kegiatan belum berhasil mencapai indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan. Penyimpangan nol berarti pelaksanaan kegiatan sudah berhasil mencapai atau sama dengan indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan.

- 4) Laporan dan evaluasi kinerja (*feedback*, penilaian kinerja organisasi, meningkatkan kualitas dan akuntabilitas). Laporan dan evaluasi kinerja akan memberikan gambaran kepada penerima informasi mengenai nilai kinerja yang berhasil dicapai organisasi. Capaian kinerja organisasi dapat dinilai dengan skala pengukuran tertentu. Informasi capaian kinerja dapat dijadikan *feedback* dan *reward-punishment*, penilaian kemajuan organisasi dan dasar peningkatan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa penilaian peranan juga merupakan salah satu faktor penting dalam pengimplementasian strategi pengelolaan organisasi. Hal ini penting karena standar penilaian peranan merupakan salah satu tahapan dalam siklus strategi pengelolaan organisasi. Dengan memahami siklus strategi pengelolaan organisasi tersebut dapat diketahui bahwa penilaian peranan merupakan tahapan yang sangat vital bagi keberhasilan implementasi strategi pengelolaan organisasi.

Rencana strategis yang telah ditetapkan oleh organisasi membutuhkan wahana untuk mewujudkannya dalam bentuk aktivitas keseharian organisasi. Implementasi rencana strategi pengelolaan organisasi akan dapat mencapai kualitas yang diinginkan jika ditunjang oleh pola penilaian peranan yang berada dalam koridor strategi pengelolaan organisasi. Jadi, diperlukan adanya suatu penilaian peranan terhadap pelaku organisasi sektor publik, sebagai orang yang diberi amanah oleh masyarakat. Penilaian tersebut akan melihat seberapa jauh peranan yang telah dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan yang telah direncanakan.

Penilaian peranan terhadap kinerja suatu organisasi dalam melaksanakan peranannya sangat penting, baik bagi pihak yang memberikan amanah maupun pihak yang diberi amanah. Bagi pemberi amanah, penilaian peranan

dapat digunakan untuk menilai peran dan kinerja para manajer sektor publik, apakah mereka telah menjalankan peranannya sesuai dengan yang diamanahkan atau tidak. Sedangkan bagi yang diberi amanah, penilaian peranan dapat digunakan sebagai media untuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan amanah yang telah dipercayakan. Selain itu penilaian peranan juga dapat digunakan sebagai umpan balik untuk mengetahui seberapa jauh prestasi strategi pengelolaan organisasi. Mengingat dalam strategi pengelolaan organisasi juga tidak terlepas dari konsep dasar strategi pengelolaan yang pada hakikatnya mencakup perencanaan (*planning*), pelaksanaan (*implementing*), pengawasan (*controlling*), laporan dan evaluasi (*evaluating*).

## **B. Tinjauan tentang Pengelolaan**

### **1. Pengertian Pengelolaan**

Pengertian pengelolaan dapat diartikan sebagai pengaturan atau pengurusan. Menurut pendapat beberapa ahli mengartikan pengelolaan sebagai pengaturan, pentausahaan, dan pengadministrasian. Pengelolaan diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu (Arif, 2009:17).

Menurut Griffin dalam Arif (2009:23) mendefinisikan pengelolaan sebagai berikut:

*“Superintendence is the process of planning and decision making, organizing, leading and controlling and organization human, financial, physical and information resources to achieve organizational goals in an efficient and effective manner”.* (Pengelolaan adalah suatu proses perencanaan dan pengambilan keputusan, pengorganisasian, memimpin dan pengendalian organisasi manusia, keuangan, fisik dan informasi sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi secara efisiensi dan efektif).

Proses pengelolaan melibatkan fungsi-fungsi pokok yang ditampilkan oleh pengelola, yaitu perencanaan (*planning*), pelaksanaan (*implementing*), pengawasan (*controlling*), laporan dan evaluasi (*evaluating*). Oleh karena itu, pengelolaan diartikan sebagai proses merencanakan, melaksanakan, mengawasi, menyusun laporan dan mengevaluasi dengan segala aspeknya agar tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efisien.

Pengertian pengelolaan telah banyak dibahas para ahli yang antara satu dengan yang lain saling melengkapi. Pengelolaan merupakan proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi, untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Hal ini menekankan bahwa pengelolaan tersebut dititik beratkan pada proses dan sistem. Oleh karena itu, apabila dalam sistem dan proses perencanaan, pelaksanaan, sistem pengawasan, laporan dan evaluasi tidak baik, proses pengelolaan secara keseluruhan tidak lancar sehingga proses pencapaian tujuan tidak berjalan maksima (Darise, 2009:35).

Berdasarkan definisi pengelolaan secara garis besar tahap-tahap dalam melakukan penegelolaan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, laporan dan evaluasi. Perencanaan merupakan proses dasar dari suatu kegiatan dan merupakan syarat mutlak dalam suatu kegiatan pengelolaan. Kemudian pelaksanaan berkaitan dengan pelaksanaan dari perencanaan yang telah ditetapkan. Sementara itu pengawasan diperlukan untuk monitoring kegiatan agar menghasilkan sesuatu yang diharapkan dan pengawasan yang dekat. Laporan dan evaluasi, dapat menjadi proses penilaian aktivitas untuk



menentukan apakah individu atau kelompok memperoleh dan mempergunakan sumber-sumbernya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan (Darise, 2009:37).

Setiap kegiatan pengelolaan sangatlah diperlukan untuk seluruh sumber daya organisasi demi terwujudnya cita-cita atau misi organisasi yang bersangkutan, demikian halnya dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pengelolaan sangat penting untuk memaksimalkan pengelolaan PAD. Kegiatan manajerial yang baik adalah pra syarat dalam pengelolaan PAD yang baik. Pengelolaan dapat dipahami sebagai suatu proses pengaturan seluruh sumber daya dalam sebuah organisasi yang di dalamnya terdapat kerja sama demi tercapaiannya tujuan yang telah ditetapkan. Beberapa pengertian pengelolaan yang dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut:

- a. George R. Terry dalam Ishak Arif (2009:37) menyatakan bahwa pengelolaan adalah kegiatan yang merencanakan, melaksanakan, mengontrol dan mengawasi, serta melakukan evaluasi unsur-unsur dasar manusia, benda-benda, mesin-mesin, metode-metode, uang dan pasar, memberikan kepemimpinan pada usaha-usaha manusia untuk mencapai tujuan dari badan usaha.
- b. Sarwoto (1998:22) bahwa pengelolaan sebagai proses menghimpun dan meluncurkan pekerjaan dari orang-orang yang dikoordinasi secara kelompok untuk memperoleh tujuan yang diinginkan.
- c. Sondang P. Siagian (2004:18) berpendapat bahwa pengelolaan adalah kemampuan dan ketrampilan untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain.
- d. M. Manulang (2007:54) memberikan pengertian bahwa: pengelolaan adalah sebuah proses yang khas, yang terdiri dari atas perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan dan pemanfaatan baik ilmu seni agar dapat menyelesaikan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
- e. S. Kimball dan D.S Kimball Jr (1994:35) mengemukakan bahwa pengelolaan terdiri dari semua tugas dan fungsi yang meliputi penyusunan sebuah perusahaan, pembiayaan, penetapan garis-garis besar kebijaksanaan, penyediaan semua peralatan yang diperlukan dan penyusunan kerangka organisasi serta pemilihan pejabat terasnya.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa pada dasarnya para ahli dalam memberikan pengertian tidak terlepas dari beberapa hal yang sangat penting dalam pengelolaan yaitu:

- 1) adanya wadah dan alat pencapaian tujuan
- 2) adanya proses atau fungsi tertentu termasuk kerjasama dalam mencapai tujuan
- 3) adanya tujuan bersama yang ingin dicapai.

## **2. Fungsi Pengelolaan**

Pembahasan tentang pengelolaan adalah pembahasan tentang beberapa fungsi fundamental yang harus dilaksanakan untuk memperoleh gambaran utuh tentang apa yang mesti dilakukan demi tercapainya tujuan bersama. Berikut beberapa pendapat para ahli mengenai fungsi pengelolaan. Menurut Luther Gulk dalam Sutopo (2001:24) fungsi pengelolaan meliputi:

- a) Perencanaan (*planning*)
- b) Pengorganisasian (*organizing*)
- c) Penyusunan pegawai (*staffing*)
- d) Pemberian bimbingan (*directing*)
- e) Pengkoordinasian (*coordinating*)
- f) Pelaporan (*reporting*)
- g) Penganggaran (*budgeting*)

Menurut Harol Kont dalam Sutopo (2001:25) merumuskan fungsi pengelolaan sebagai berikut :

- a) Perencanaan (*planning*)
- b) Pengorganisasian (*organizing*)
- c) Penyusunan Pegawai (*staffing*)
- d) Pengawasan (*controlling*)

Selanjutnya menurut George R. Terry dalam Sutopo (2001:27) memberikan gambaran yang lebih jelas tentang fungsi pengelolaan antara lain:

- 1) Perencanaan (*planning*)
- 2) Pelaksanaan (*implementing*)
- 3) Pengawasan (*controlling*)
- 4) Laporan dan Evaluasi (*evaluating*)

Berdasarkan beberapa rumusan fungsi pengelolaan oleh para ahli dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya rumusan tersebut hanya berkisar pada empat fungsi sebagaimana yang dirumuskan oleh George R. Terry. Fungsi pengelolaan dalam teori George R. Terry dapat diuraikan sebagai berikut:

**a). Perencanaan (*Planning*)**

Perencanaan adalah fungsi yang sangat vital yang bukan hanya tugas seorang pemimpin tetapi juga harus melibatkan setiap orang dalam sebuah organisasi guna menentukan apa yang harus dikerjakan dan bagaimana cara mencapainya. Batasan atau pengertian perencanaan bermacam-macam sesuai dengan pendapat para ahli sebagai berikut:

- 1) Menurut Siagian (2004:33), menjelaskan bahwa perencanaan (*planning*) adalah keseluruhan proses perkiraan dan penentuan secara matang hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, perencanaan juga diartikan sebagai perhitungan dan penentuan tentang apa yang akan dijalankan dalam rangka mencapai tujuan tertentu, dimana menyangkut tempat, oleh siapa pelaku itu atau pelaksana dan bagaimana tata cara mencapai tujuan itu. Perencanaan merupakan suatu proses mempersiapkan serangkaian pengambilan keputusan untuk dilakukannya tindakan dalam mencapai tujuan organisasi, dengan dan tanpa menggunakan sumber-sumber yang ada. Adapun aspek perencanaan meliputi:
  - a). Apa yang dilakukan?
  - b). Siapa yang melakukan?
  - c). Di mana akan melakukan?
  - d). Apa saja yang diperlukan agar tercapainya tujuan dapat dilakukan?
  - e). Bagaimana melakukannya?
  - f). Apa saja yang dilakukan agar tercapainya tujuan dapat maximum?

- 2) Menurut Manulang (2007: 51) mendefinisikan bahwa perencanaan adalah apa yang harus dicapai (penentuan waktu secara kuantitatif) dan bila hal itu harus dicapai, dimana hal itu harus dicapai, bagaimana hal itu harus dicapai, siapa yang bertanggung jawab, dan mengapa harus dicapai. Secara sederhana dapat disimpulkan bahwa perencanaan merupakan suatu proses perumusan tentang apa yang akan dilakukan dan bagaimana pelaksanaannya.
- 3) Menurut Martoyo (1998:47) menjelaskan bahwa kunci keberhasilan dalam suatu pengelolaan atau manajemen tergantung atau terletak pada perencanaannya. Perencanaan merupakan suatu proses dan kegiatan pimpinan (*manager*) yang terus menerus, artinya setiap kali timbul sesuatu yang baru. Perencanaan merupakan langkah awal setiap pengelolaan. Perencanaan merupakan kegiatan yang akan dilakukan di masa depan dalam waktu tertentu untuk mencapai tujuan tertentu pula. Sebuah perencanaan yang baik adalah yang rasional, dapat dilaksanakan dan menjadi panduan langkah selanjutnya. Oleh karena itu, perencanaan tersebut sudah mencapai permulaan pekerjaan yang baik dari proses pencapaian tujuan organisasi. Berdasarkan uraian tersebut, perencanaan pada hakekatnya merupakan proses pemikiran yang sistematis, analisis, dan rasional untuk menentukan apa yang akan dilakukan, bagaimana melakukannya, siapa pelaksananya, dan kapan kegiatan tersebut harus dilakukan.

**b). Pelaksanaan (*implementing*)**

Menurut George R. Terry dalam Sarwoto (2008:14) yang dimaksud dengan pelaksanaan adalah tindakan untuk mengusahakan agar semua anggota berusaha untuk mencapai sasaran-sasaran agar sesuai dengan perencanaan dan usaha-usaha organisasi. Pelaksanaan dilakukan setelah fungsi perencanaan, agar pelaksanaan berjalan sesuai dengan perencanaan maka sangat ditekankan pada bagaimana cara atau strategi seorang pemimpin pegawainya. Hal ini sangat penting untuk menghindari agar bawahan tidak melaksanakan tugasnya di bawah tekanan atau paksaan tetapi atas dasar pilihan sadar dengan penuh tanggungjawab.

**c). Pengawasan (*Controlling*)**

Pengawasan merupakan suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak yang dibawahnya. Istilah pengawasan dalam bahasa indonesia asal katanya adalah “awas” sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama.

Pengertian pengawasan menurut George R. Terry dalam Sarwoto (2008:22) yaitu:

Pengawasan merupakan suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan dalam pelaksanaannya, sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan tertentu guna memperbaikinya, demi tercapainya tujuan.

Menurut Sarwoto (2008:26) Pengawasan atau kontrol yang merupakan bagian terakhir dari fungsi pengelolaan dilaksanakan untuk mengetahui:

- 1). Apakah semua kegiatan telah dapat berjalan sesuai dengan rencana sebelumnya.
- 2). Apakah didalam pelaksanaan terjadi hambatan, kerugian, penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang, penyimpangan dan pemborosan.
- 3). Untuk mencegah terjadinya kegagalan, kerugian, penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang penyimpangan, dan pemborosan.
- 4). Untuk meningkatkan efisien dan efektifitas organisasi.

Tujuan pengawasan menurut Sarwoto (2008:31) adalah:

- 1). Menentukan dan menghilangkan sebab-sebab yang menimbulkan kesulitan sebelum kesulitan itu terjadi.
- 2). Mengadakan pencegahan dan perbaikan terhadap kesalahan-kesalahan yang terjadi.
- 3). Mendapatkan efisiensi dan efektifitas.

**d) Laporan dan Evaluasi (*evaluating*)**

Laporan dan evaluasi merupakan kegiatan membandingkan, mengukur yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma standar atau

rencana-rencana yang sudah ditetapkan sebelumnya. Menurut Lester dan Stewart dalam Agustino (2008:185) menjelaskan bahwa evaluasi merupakan salah satu dari proses untuk menilai apakah tujuan kegiatan yang dilaksanakan telah tercapai atau tidak. Tetapi evaluasi tidak hanya sekedar menghasilkan sebuah kesimpulan mengenai tercapai atau tidaknya suatu kegiatan atau masalah telah terselesaikan, tetapi evaluasi juga berfungsi sebagai klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang membantu dalam penyesuaian dan perumusan masalah pada proses kegiatan selanjutnya.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. Per / 15 / M.Pan / 7 / 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi menyebutkan bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan menilai hasil suatu kegiatan yang sedang atau sudah dilaksanakan. Evaluasi dilakukan untuk mengetahui kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini berbeda dengan monitoring dimana monitoring dilakukan ketika sebuah kebijakan sedang diimplementasikan.

Menurut Agustino (2008:186) mengatakan bahwa evaluasi merupakan aktivitas fungsional, kegiatan pemberian nilai atas suatu fenomena, yang di dalamnya terkandung pertimbangan nilai (*value judgement* tertentu). Fenomena yang dinilai adalah berbagai fenomena mengenai tujuan dan sasaran, kelompok sasaran yang ingin dipengaruhi, instrumen yang dipergunakan, respons dari lingkungan, kinerja yang dicapai.

Selanjutnya, menurut Martoyo (1998:68), menjelaskan bahwa evaluasi adalah suatu proses untuk menentukan apa yang harus dikerjakan, apa yang sedang dikerjakan, nilai proses dan hasil pelaksanaan pekerjaan atau tugas, melakukan koreksi-koreksi atas kesalahan-kesalahan atau sesuai rencana sebagainya.

## **C. Tinjauan tentang Pertumbuhan Ekonomi**

### **1. Teori-teori Pertumbuhan Ekonomi**

Pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses, yang mencerminkan aspek dinamis dari suatu perekonomian yang menggambarkan bagaimana suatu perekonomian berkembang atau berubah dari waktu ke waktu. Teori pertumbuhan menurut Nurlina (2004:20) para ekonom mempunyai pandangan yang berbeda tentang proses pertumbuhan suatu perekonomian sebagai berikut:

#### **a) Teori Pertumbuhan Klasik**

Menurut Adam Smith dalam Nurlina (2004:25) adalah ahli ekonomi klasik yang pertama kali mengemukakan pentingnya kebijaksanaan *laissezfaire* (kebijaksanaan pajak dan zakat) atas sistem dan mekanisme untuk memaksimalkan perkembangan ekonomi suatu masyarakat. Adam Smith mengemukakan bahwa faktor manusia sebagai sumber pertumbuhan ekonomi adalah dengan melakukan spesialisasi dalam meningkatkan produktivitas. Pertumbuhan ekonomi dapat tercapai akibat adanya pembentukan akumulasi modal yang bersumber dari adanya surplus dalam ekonomi.

b) Teori Pertumbuhan Neo-Klasik

Menurut Joseph Schumpeter dalam Nurlina (2004:29) perkembangan ekonomi dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

- 1). Adanya akumulasi kapital yang merupakan faktor penting dalam pembangunan ekonomi;
- 2). Perkembangan merupakan proses gradual
- 3). Perkembangan merupakan proses yang harmonis dan kumulatif;
- 4). Adanya pemikiran yang optimis terhadap perkembangan;
- 5). Aspek internasional merupakan faktor bagi perkembangan.

Menurut paham neo-klasik tingkat bunga dan tingkat pendapatan menentukan tingginya tingkat tabungan. Pada tingkat teknologi tertentu, tingkat bunga akan menentukan tingkat investasi. Apabila permintaan terhadap investasi berkurang maka tingkat bunga akan turun dan hasrat menabung turun. Dalam hal ini perkembangan teknologi merupakan salah satu faktor pendorong kenaikan pendapatan nasional (Nurlina, 2004:31).

c) Teori Pertumbuhan Ekonomi Modern

Menurut Rostow dalam Nurlina (2004:37) pembangunan ekonomi adalah suatu transformasi dari suatu masyarakat tradisional menjadi masyarakat modern melalui tahapan sebagai berikut:

- 1). Masyarakat tradisional (*the traditional society*);
- 2). Prasyarat lepas landas (*the precondition for take-off*);
- 3). Lepas landas (*the take-off*);
- 4). Tahap kematangan (*the drive to maturity*);
- 5). Masyarakat berkonsumsi tinggi (*the age of high mass consumption*)



Pertumbuhan ekonomi sebagai kemampuan jangka panjang untuk menyediakan berbagai jenis barang ekonomi yang terus meningkat kepada masyarakat. Kemampuan ini tumbuh atas dasar kemajuan teknologi, institusional dan ideologi yang diperlukannya.

## **2. Pertumbuhan Ekonomi Daerah**

Dalam konsep dasar ekonomi makro indikator yang digunakan dalam mengukur pertumbuhan ekonomi, adalah produk domestik bruto (PDB). Produk Domestik Bruto (PDB) adalah nilai pasar semua barang dan jasa akhir yang diproduksi dalam perekonomian selama kurun waktu tertentu (Nurlina, 2004:39).

Dalam konsep regional Produk Domestik Bruto dikenal sebagai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). PDRB merupakan indikator ekonomi makro suatu daerah, yang menggambarkan ada atau tidaknya perkembangan perekonomian daerah. Dengan menghitung PDRB secara teliti dan akurat baik atas dasar harga berlaku maupun atas dasar harga konstan dapat diambil beberapa kesimpulan mengenai keberhasilan pembangunan di suatu daerah, yang memperlihatkan laju pertumbuhan ekonomi yang mewakili peningkatan produksi di berbagai sektor lapangan usaha yang ada (Nurlina, 2004:41).

Berdasarkan rumusan pengertian di atas, maka dalam konsep regional, pertumbuhan ekonomi daerah adalah angka yang ditunjukkan oleh besarnya tingkat pertumbuhan produk domestik regional bruto suatu daerah yang diukur atas dasar harga konstan. Bagi suatu daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota

gambaran PDRB yang mencerminkan adanya laju pertumbuhan ekonomi dapat dilihat dalam data sektor-sektor ekonomi yang meliputi pertanian, pertambangan dan penggalan, industri pengolahan, listrik gas dan air bersih, bangunan, perdagangan hotel dan restoran, pengangkutan dan komunikasi, keuangan persewaan dan jasa perusahaan dan jasa-jasa lainnya.

Pertumbuhan ekonomi dapat dilihat dari data konsumsi rumah tangga, konsumsi pemerintah, pembentukan modal bruto, perubahan persediaan, ekspor dan impor. Sedangkan pertumbuhan ekonomi daerah dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{PED} = \frac{\text{PDRB}_t - \text{PDRB}_{t-1}}{\text{PDRB}_{t-1}} \times 100$$

Keterangan;

PED = Pertumbuhan Ekonomi Daerah

$\text{PDRB}_t$  = Produk Domestik Regional Bruto Periode Tertentu

$\text{PDRB}_{t-1}$  = Produk Domestik Regional Bruto Periode Sebelumnya

Analog dengan keseimbangan pendapatan nasional, keseimbangan pendapatan regional daerah atau PDRB dipengaruhi oleh pendapatan pemerintah daerah dan belanja pemerintah daerah. Pendapatan daerah dibedakan menjadi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer (PT), Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah (LPYS). Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa kinerja keuangan daerah digambarkan oleh realisasi pendapatan daerah dan realisasi belanja daerah.

### 3. Konsep Desentralisasi Fiskal dalam Pendapatan Perekonomian Daerah

Secara garis besar pengelolaan keuangan daerah meliputi 2 (dua) bidang pokok, yaitu pengelolaan pendapatan daerah dan pengelolaan belanja daerah. Sumber-sumber pendapatan daerah meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer dan Lain-lain Pendapatan yang Sah. Sedangkan belanja daerah menurut sasaran alokasinya terdiri dari belanja operasi, belanja modal dan belanja tak terduga. Komponen-komponen Pendapatan Daerah adalah terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah (Nurlina, 2004:52).

Desentralisasi fiskal adalah salah satu jenis desentralisasi selain desentralisasi politik, desentralisasi politik dan desentralisasi ekonomi. Tanggungjawab keuangan adalah komponen inti dari desentralisasi fiskal, dimana fungsi desentralisasi akan berjalan efektif jika ada anggaran yang cukup untuk mendukungnya. Adirinekso dalam Nurlina (2004:59) menyebutkan ada beberapa bentuk desentralisasi fiskal yaitu :

- a. Pembiayaan sendiri atau pengembalian biaya melalui pajak.
- b. Pengaturan pembiayaan atau produksi antar pengguna dalam menyediakan infrastruktur melalui kontribusi tenaga kerja dan uang.
- c. Perluasan penerimaan lokal melalui pajak kepemilikan dan penjualan serta pungutan tidak langsung.
- d. Adanya dana transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.
- e. Kewenangan daerah untuk mengelola pinjaman daerah.

Menurut Jones sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Oleh karena itu, anggaran daerah harus mampu secara optimal difungsikan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan

pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktifitas dari berbagai unit kerja (Nurlina, 2004:63).

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Kebijakan fiskal lebih menekankan pada pengaturan pendapatan dan belanja pemerintah. Instrumen kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang berhubungan erat dengan pajak.

Melihat sisi pajak jelas jika mengubah tarif pajak yang berlaku akan berpengaruh pada ekonomi. Jika pajak diturunkan maka kemampuan daya beli masyarakat akan meningkat dan industri akan dapat meningkatkan jumlah *output*. Dan sebaliknya kenaikan pajak akan menurunkan daya beli masyarakat serta menurunkan *output* industri secara umum. Oleh karena itu ada 3 (tiga) bentuk kebijakan anggaran atau politik anggaran yang dapat dilakukan sesuai kondisi perekonomian daerah, sebagai:

- 1). Anggaran defisit (*defisit budget*) atau disebut juga kebijakan fiskal ekspansif yaitu suatu bentuk kebijakan pemerintah untuk membuat pengeluaran lebih besar dari pemasukan negara guna memberi stimulus pada perekonomian. Umumnya sangat baik digunakan jika keadaan ekonomi sedang resesif.
- 2). Anggaran surplus (*surplus budget*) atau disebut juga kebijakan fiskal kontraktif yaitu suatu bentuk kebijakan pemerintah untuk membuat pemasukannya lebih besar daripada pengeluarannya. Sebaiknya politik anggaran surplus dilaksanakan ketika perekonomian pada kondisi yang

ekspansi yang mulai memanas (*overheating*) untuk menurunkan tekanan permintaan.

- 3). Anggaran berimbang (*balanced budget*), yaitu suatu bentuk kebijakan anggaran di mana pemerintah menetapkan pengeluaran sama besar dengan pemasukan. Tujuan politik anggaran berimbang yakni terjadinya kepastian anggaran serta meningkatkan disiplin.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa kebijakan fiskal adalah kebijakan yang tidak terlepas dari kebijakan anggaran dengan titik berat pada kebijakan penerimaan dan pengeluaran. Dari sisi kebijakan penerimaan misalnya, selain upaya meningkatkan PAD, pemerintah daerah juga diharapkan mampu mengelola seluruh pendapatan dan pengeluaran atau belanja daerahnya. Hal ini dapat dinyatakan sebagai suatu prestasi dan merupakan salah satu ukuran kinerja pemerintah daerah tersebut. Ukuran kinerja dari sisi ini dilihat dengan membandingkan antara rencana atau target pendapatan maupun realisasinya.

#### **D. Tinjauan tentang Keuangan Daerah**

Keuangan daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dikuasai oleh Negara atau Daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundang-undangan yang berlaku (Halim, 2004:32).

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak

dan kewajiban daerah tersebut. Semua hak yang dimaksud di sini adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan lain-lain, dan/atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus sesuai peraturan yang ditetapkan. Sedangkan semua kewajiban yang dimaksud adalah kewajiban untuk mengeluarkan uang untuk membayar tagihan-tagihan kepada daerah dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan, infrastruktur, pelayanan umum, dan pengembangan ekonomi (Halim, 2004:35).

Keuangan daerah memiliki ruang lingkup yang terdiri atas keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Keuangan daerah yang dikelola langsung terdiri atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Kekayaan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Keuangan daerah terdiri dari Pajak, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, lain-lain PAD yang sah.

### **1. Pajak Daerah**

Menurut Sunarto (2005:22), pajak daerah merupakan pajak yang dikelola oleh Pemerintah Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten atau Kota yang berguna untuk menunjang penerimaan Pendapatan Asli Daerah dan hasil penerimaan tersebut masuk di dalam APBD. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah, dari segi kewenangan pemungutan pajak atas objek pajak di daerah, dibagi atas dua hal yaitu

pajak daerah yang dipungut oleh Pemerintah Provinsi dan pajak daerah yang dipungut oleh Pemerintah Kabupaten atau Kota.

Pajak daerah yang dipungut oleh Pemerintah Provinsi adalah pajak yang kewenangan pungutannya terdapat pada pemerintah daerah provinsi. Pajak provinsi terbagi atas beberapa jenis yaitu, pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dan pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Pajak daerah yang dipungut oleh Pemerintah Kabupaten atau Kota adalah pajak yang kewenangan pemungutan ada pada Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah, jenis Pajak Kabupaten atau Kota ditetapkan sebanyak tujuh, yaitu Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C dan Pajak Parkir.

Selain itu, kehadiran Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah membuka peluang sebesar-besarnya kepada daerah untuk meningkatkan PAD. Ada pajak-pajak baru yang kewenangan pemungutannya diserahkan kepada Daerah Kabupaten sebagai sumber penerimaan PAD bagi Pemerintah Daerah. Pajak-pajak baru yang sebelumnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat itu terdiri

dari Pajak Bumi Dan Bangunan (PBB) Perdesaan dan Perkotaan, dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

## **2. Retribusi Daerah**

Penerimaan Pemerintah Daerah yang diperuntukkan dalam peyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah juga berasal dari retribusi daerah. Retribusi tiap daerah memiliki potensi yang berbeda satu sama lain, untuk itu Pemerintah Daerah harus dapat melihat peluang apa saja yang dapat dilakukan dalam menggali penerimaan dari retribusi untuk menunjang penerimaan.

Menurut Siahaan (2005:47) retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada Negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya. Tetapi, hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial-ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pungutan daerah dalam bentuk retribusi digolongkan menjadi tiga, yaitu golongan Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan Tertentu. Jenis retribusi daerah masih dimungkinkan jenis lain apabila ditetapkan dalam peraturan pemerintah (PP). Khususnya retribusi perizinan tertentu, berdasarkan pasal 150 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, jenis retribusi selain yang



ditetapkan itu masih memungkinkan untuk menetapkan jenis retribusi lain sepanjang memenuhi kriteria.

Kriteria yang dimaksud yaitu perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum, dan biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangnya dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (Siahaan, 2005:49)

### **3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan**

Penerimaan pendapatan daerah dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ialah penerimaan pendapatan yang berasal dari laba BUMD dan hasil kerja sama pemerintah daerah dengan pihak ketiga. Menurut Muluk (2007:63) menjelaskan bahwa jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan jika dirinci menurut objek pendapatan mencakup:

- 1) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah atau BUMD
- 2) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah atau BUMN
- 3) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

### **4. Lain-Lain PAD yang Sah**

Menurut Muluk (2007:63) penerimaan pendapatan daerah yang terakhir ialah melalui pendapatan lain-lain daerah yang sah, yakni meliputi:

- 1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
- 2) Jasa giro

- 3) Pendapatan bunga
- 4) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- 5) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan atau jasa oleh Daerah.

#### **E. Peranan Dinas Pendapatan dalam Pengelolaan PAD**

Keuangan daerah dikelola melalui pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah adalah pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut. Alat untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah disebut dengan tata usaha daerah (Halim, 2004:38).

Menurut Mamaseh dalam Halim (2004:39), tata usaha keuangan daerah dibagi menjadi dua golongan, yaitu tata usaha umum dan tata usaha keuangan. Tata usaha umum menyangkut kegiatan surat-menyurat, mengagenda, mengekspedisi, menyimpan surat-surat penting atau mengarsipkan serta kegiatan dokumentasi lainnya. Tata usaha keuangan pada intinya adalah tata buku yang merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis di bidang keuangan berdasarkan prinsip-prinsip, standar-standar tertentu serta prosedur-prosedur tertentu sehingga dapat memberikan informasi aktual di bidang keuangan.

Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah Kepala Daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah. Kekuasaan pengelolaan keuangan Negara dari Presiden sebagian diserahkan kepada Gubernur atau Bupati atau Walikota selaku Kepala Pemerintah Daerah untuk mengelola keuangan daerah

dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah yaitu bahwa Gubernur atau Bupati atau Walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan Pemerinah Daerah (Halim, 2004:42).

Kepala Daerah membentuk Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) dalam menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah. SKPKD adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang, yang juga melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) adalah kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah yang selanjutnya disebut dengan kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai Bendahara Umum Daerah. Bendahara Umum (BU) adalah PPKD yang bertindak dalam kapasitasnya sebagai Bendahara Umum Daerah.

Setiap tahun anggaran, ada yang disebut dengan Rencana Kerja dan Anggaran yang disusun oleh setiap SKPD (RKA-SKPD). RKA-SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD. RKA-SKPD ini kemudian dibahas pada saat Musrebang lalu dibahas di DPRD untuk kemudian dibuatkan regulasi dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Perda inilah yang kemudian menjadi acuan dalam penyusunan Domuken Pelaksanaan Anggaran (DPA). Dokumen Pelaksanaan

Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (DPA-PPKD) adalah dokumen pelaksanaan anggaran badan pengelola keuangan daerah selaku Bendahara Umum Daerah.

PAD merupakan pendapatan tetap pemerintah daerah dari berbagai sumber untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Menurut Halim (2004:51) Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam meningkatkan PAD diantaranya:

- a) Memberikan peluang kepada masyarakat untuk memberikan usaha yang dapat meningkatkan pendapatan daerah.
- b) Adanya dukungan dan dorongan dari pihak pemerintah untuk mencari dan menggali sumber-sumber PAD yang ada di daerah.
- c) Membuka peluang yang seluas-luasnya untuk melakukan berbagai hubungan kemitraan dengan semua pihak baik swasta, investor dan kalangan pengusaha dalam memperoleh pendapatan.

PAD merupakan potensi yang sangat kuat didalam meningkatkan taraf pendapatan dan kesejahteraan masyarakat yang diperoleh dari berbagai pencarian dan pengalihan sumber-sumber dana daerah yang pengelolaannya dapat dilakukan oleh semua pihak yang ada di daerah, baik pemerintah, swasta, pengusaha dan lainnya. Setiap Pemerintah Daerah pada dasarnya selalu berupaya seoptimal mungkin untuk memperbaharui manajemen pengelolaan PAD mengingat PAD adalah cerminan pendapatan masyarakat suatu daerah. Pemerintah Daerah akan dianggap gagal jika hanya mengandalkan bantuan keuangan dari pemerintah pusat. Untuk itu perlu adanya rumusan strategi bagi Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah (Halim, 2004:57).

Meningkatnya pendapatan masyarakat jelas mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sekaligus berpengaruh pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Peningkatan PAD tidak terlepas dari kemampuan pemerintah dalam membina masyarakat dan unsur swasta dalam mewujudkan berbagai bidang usaha, yang pada gilirannya berperan besar dalam memasukkan di kas daerah (Darise, 2009:73).

Berdasarkan uraian tersebut, menurut peneliti berdasarkan konsep peranan adalah tindakan yang harus dilakukan Dinas Pendapatan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung, maka Dinas Pendapatan dalam peranan pengelolaan PAD terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, laporan dan evaluasi. Peranan Dinas Pendapatan dalam Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandar Lampung di atas, dalam relevansinya pada teori peranan dalam pengelolaan PAD dapat diuraikan sebagai berikut:

### **1. Perencanaan (*Planning*)**

Perencanaan merupakan suatu proses perumusan tentang apa yang akan dilakukan dan bagaimana pelaksanaannya. Konteks perencanaan pada peranan Dispenda dalam pengelolaan PAD yakni penentuan target PAD Kota Bandar Lampung dilakukan pembahasan dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah untuk dimasukkan ke dalam RAPBD dan dibahas oleh DPRD untuk menjadi APBD masih terdapat perubahan anggaran dari target yang telah ditentukan.

Hal ini menunjukkan bahwa proses pengumpulan atau penyampaian informasi atau data mengenai potensi penerimaan PAD, penentuan perencanaan target PAD berdasarkan pada data yang akurat. Dalam indikator ini meliputi indikator antara lain:

a. Perencanaan target dan potensi PAD.

Setiap tahun anggaran, ada Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD). RKA-SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD. RKA ini dibuat oleh setiap SKPD terutama SKPD Pengelola PAD. Dispenda selaku koordinator pengelola PAD pun demikian. Di dalam RKA itu terdapat target PAD, selain itu Dispenda mengetahui sumber-sumber PAD yang berpotensi memberikan kontribusi besar sangat berperan penting dalam pencapaian target PAD.

b. Arah kebijakan Pengelolaan PAD.

Arah kebijakan umum yang dilakukan pada periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) adalah menggali dan mendayagunakan seluruh potensi pendapatan daerah guna memperkuat perekonomian daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah. Tujuannya agar terjadi peningkatan kinerja pengelolaan pendapatan daerah dan khususnya PAD.

## **2. Pelaksanaan (*implementing*)**

Menurut George R. Terry dalam Sarwoto (2008:62) yang dimaksud dengan pelaksanaan adalah tindakan untuk mengusahakan agar semua anggota berusaha untuk mencapai sasaran-sasaran agar sesuai dengan perencanaan dan usaha-usaha organisasi. Pelaksanaan dilakukan setelah fungsi perencanaan, agar pelaksanaan berjalan sesuai dengan perencanaan maka sangat ditekankan pada bagaimana strategi seorang pemimpin. Dalam pelaksanaan (*implementing*) ini indikatornya adalah melaksanakan pemungutan PAD. Pemungutan retribusi diserahkan pada SKPD-SKPD lain dan UPTD sesuai dengan kewenangan masing-masing.

## **3. Pengawasan (*Controlling*)**

Pengawasan sangat penting untuk memastikan bahwa apa telah dilaksanakan sesuai dengan rencana. Jika belum maka akan diadakan perbaikan agar tujuan dapat tercapai. Dalam indikator ini, bentuk pengawasan Dispenda dilakukan melalui pengawasan atas penyetoran langsung hasil penerimaan ke rekening PAD Kota Bandar Lampung dan setiap hasil setoran tersebut akan dibahas dalam rapat evaluasi.

Indikator Pengawasan (*controlling*) ini meliputi indikator yakni Pengawasan atas Penatausahaan PAD. Tata usaha keuangan daerah adalah penatausahaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), pengawasan atas penatausahaan PAD dalam penelitian ini difokuskan pada Bidang Akuntansi. Bidang Akuntansi melakukan penatausahaan melalui pencatatan terhadap bukti pembayaran/penyetoran dari setiap jenis PAD terutama dari jenis pajak dan

retribusi daerah dari petugas pemungut PAD yakni dari UPTD setiap kecamatan (Sarwoto, 2008:74)

#### **4. Pelaporan dan Evaluasi (*Evaluating*)**

Setelah fungsi pengawasan maka selanjutnya terdapat proses pengevaluasian untuk menjaga agar seluruh kegiatan tidak melenceng dari tujuan yang ingin dicapai. Rapat evaluasi yang dilakukan per 3 bulan bersama SKPD dan UPTD serta membahas kendala-kendala yang didapatkan dilapangan apabila hasil yang dicapai tidak mencapai target. Penyampaian laporan data realisasi pendapatan daerah dari SKPD maupun UPTD melalui rapat evaluasi terhadap realisasi pendapatan yang dilakukan per 3 bulan, yang dilanjutkan dengan monitoring bersama terhadap hasil evaluasi pendapatan. Indikator Laporan dan evaluasi (*evaluating*) ini meliputi sub indikator yakni: Laporan dan evaluasi realisasi PAD dengan kontribusi terbesar dalam Tahun 2013, Laporan dan evaluasi realisasi Penerimaan PAD Terbesar Per SKPD, Laporan dan evaluasi realisasi PAD Terbesar Per UPTD.

#### **F. Hasil Penelitian yang Relevan**

Beberapa peneliti sebelumnya telah melakukan penelitian terkait dengan objek penelitian peneliti. Dari hasil kegiatan pra penelitian, peneliti menemukan informasi bahwa ada beberapa peneliti sebelumnya yang telah melakukan penelitian di Dispenda Kota Bandar Lampung dalam jarak waktu yang relatif berdekatan yaitu tahun 2011 dengan topik atau objek penelitian yang hampir relevan sebagaimana yang peneliti uraikan di bawah ini.



Hasil-hasil penelitian itu peneliti jadikan sebagai rujukan untuk menambah referensi dan memperkaya analisis. Berikut ini adalah hasil penelitian sebelumnya pada penelitian laporan Akhir Program D4 Keuang Daerah IPDN oleh Syamsul Bahri Lanta mengenai “Optimalisasi Pengelolaan Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor (RPKB) di Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung”. Penelitian ini, peneliti menggunakan satu variabel yaitu, optimalisasi pengelolaan RPKB dengan indikatornya yaitu perencanaan pemerintah setempat, kerjasama yang dilakukan, pelaksanaan dan pengawasan dari pemerintah daerah. Indikator ini dirumuskan dengan menggunakan teori pengelolaan Harol Kont.

Hasil penelitian dan analisis yang dilakukan, Syamsul Bahri Lanta menemukan fakta bahwa, dalam optimalisasi pengelolaan RPKB diperoleh gambaran bahwa dalam perencanaan pengelolaan RPKB Propinsi Lampung masih belum optimal. Setelah melakukan pembahasan dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah untuk dimasukkan ke dalam RAPBD dan dibahas oleh DPRD untuk menjadi APBD masih terdapat perubahan anggaran. Menurut Syamsul Bahri Lanta, hal ini menunjukkan bahwa proses pengumpulan atau penyampaian informasi pengelolaan RPKB masih belum begitu akurat sehingga penentuan perencanaan pengelolaan RPKB tidak didasarkan pada data yang ril.

Perbedaan antara penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan peneliti sebelumnya adalah dalam penelitian yang dilakukan peneliti fokus penelitian pada peranan Dinas Pendapatan dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah

(PAD) sedangkan pada peneliti sebelumnya fokus penelitian pada optimalisasi Pengelolaan Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor (RPKB). Selain itu penelitian yang dilakukan oleh peneliti mengacu pada teori pengelolaan George R. Terry sedangkan pada penelitian sebelumnya menggunakan teori pengelolaan Harol Kont.

### **G. Kerangka Pikir**

Teori peranan oleh David Berry dalam Soekanto (2009:94) menekankan suatu bentuk peran organisasi dalam hubungan dengan kinerja. Suatu organisasi dapat menjalankan kewajiban-kewajibannya yang berhubungan dengan peranan yang dipegangnya. Dalam teori ini lembaga pemerintah yang dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai dengan tujuan dan harapan sebagaimana peranan yang dipegang oleh lembaga pemerintah tersebut.

Melihat peranan Dinas Pendapatan dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut peneliti mendasari teori peranan dalam hubungan dengan kinerja, bahwa Dinas Pendapatan merupakan suatu organisasi pemerintah daerah yang memiliki tugas pokok dan fungsi, oleh sebab itu Dinas Pendapatan dalam peranannya menjalankan kewajiban-kewajibannya. Peranan ini di dalam pengelolaan PAD meliputi: perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, laporan dan evaluasi.

Secara aktual mengenai Peranan Dinas Pendapatan Kota Bandar Lampung dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dilandaskan pada ketentuan dalam Peraturan Daerah dalam hal strategi pengelolaan keuangan daerah,

khususnya mengenai pengelolaan operasional, intensifikasi dan ekstensifikasi terhadap seluruh sumber penerimaan daerah, dan mengidentifikasi secara optimal sumber-sumber PAD.

Pengelolaan PAD ini sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor baik itu faktor pendukung maupun faktor penghambat. Faktor pendukung adalah faktor-faktor yang menyebabkan penyelenggaraan kegiatan dapat terlaksana dengan baik, sedangkan faktor penghambat adalah faktor-faktor yang menyebabkan hambatan dalam pelaksanaannya. Peranan Dinas Pendapatan dalam pengelolaan PAD diperlukan suatu penilaian peranan terhadap kinerja suatu organisasi. Unsur-unsur pokok dalam melakukan penilaian peranan Dinas Pendapatan antara lain:

- a) Menetapkan perencanaan, tujuan, sasaran, dan arah kebijakan organisasi perencanaan;
- b) Melaksanakan indikator dan ukuran kinerja;
- c) Melakukan pengawasan tingkat ketercapaian tujuan dan pentausahaan sasaran-sasaran organisasi;
- d) Laporan dan evaluasi kinerja.

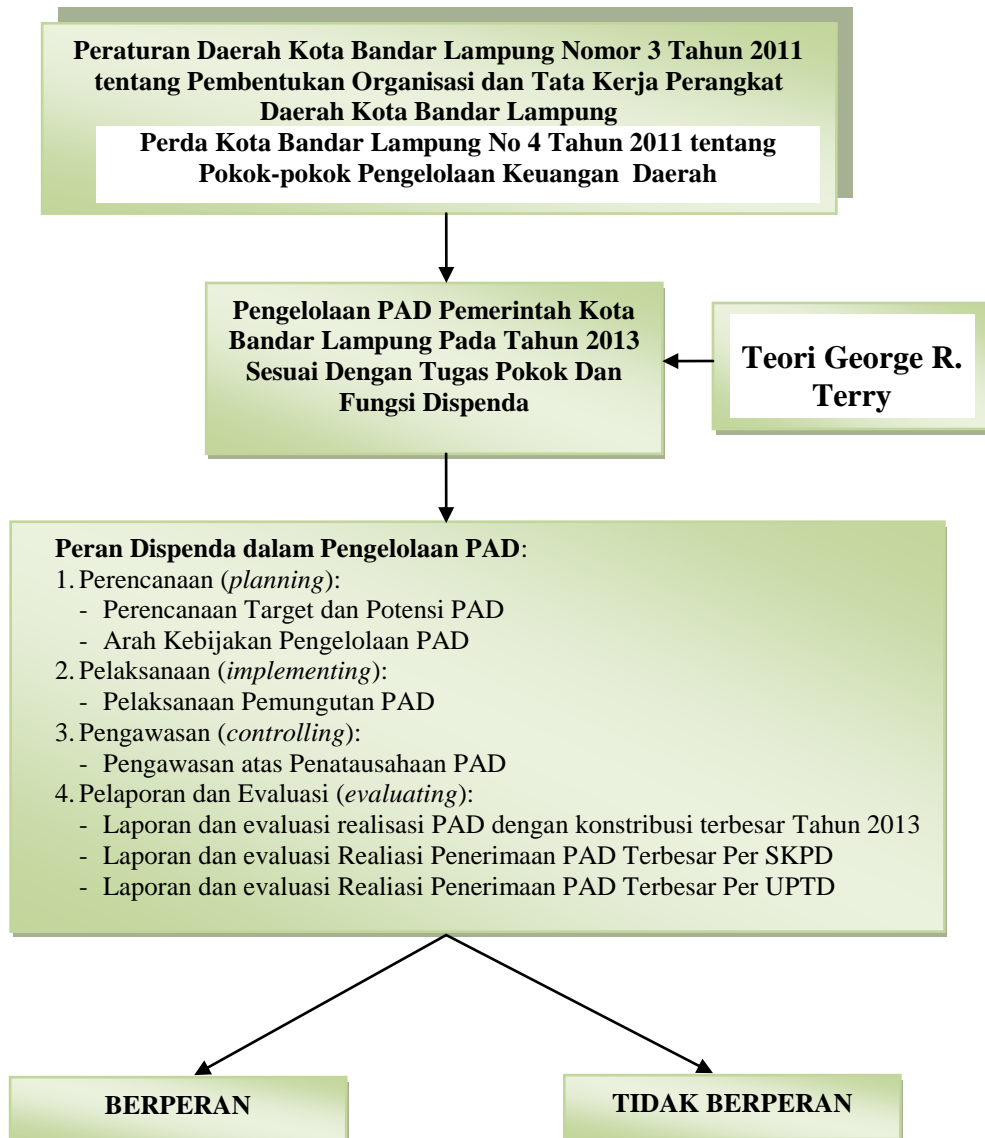
Penilaian peranan digunakan sebagai umpan balik untuk mengetahui seberapa jauh prestasi strategi pengelolaan keuangan daerah oleh Dinas Pendapatan Kota Bandar Lampung. Mengingat dalam strategi pengelolaan organisasi juga tidak terlepas dari konsep dasar strategi pengelolaan dalam teori George R. Terry yang pada hakikatnya mencakup perencanaan (*planning*), pelaksanaan (*implementing*), pengawasan (*controlling*), laporan dan evaluasi (*evaluating*). Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori George R. Terry yang memiliki relevansi dengan peranan organisasi dan pengelolaan keuangan

daerah yakni Peranan Dinas Pendapatan Kota Bandar Lampung Pengelolaan dalam pengelolaan PAD.

Secara konseptual bahwa dalam unsur-unsur pokok dalam melakukan penilaian peranan yakni peranan Dinas Pendapatan Kota Bandar Lampung meliputi: unsur menetapkan perencanaan (*planning*) tujuan, sasaran, dan arah kebijakan organisasi perencanaan; melaksanakan (*implementing*) indikator dan ukuran kinerja; melakukan pengawasan (*controlling*) tingkat ketercapaian tujuan dan pentausahaan sasaran-sasaran organisasi; laporan dan evaluasi (*evaluating*) kinerja.

Merujuk pada konsep pengelolaan organisasi maka dalam hal pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki relevansi dengan teori pengelolaan oleh George R. Terry yang meliputi: perencanaan (*planning*), pelaksanaan (*implementing*), pengawasan (*controlling*), laporan dan evaluasi (*evaluating*) sehingga dalam penelitian ini indikator peranan Dinas Pendapatan dalam Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandar Lampung dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) Perencanaan (*planning*), dengan indikator:
  - 1) Perencanaan target dan potensi PAD.
  - 2) Arah kebijakan Pengelolaan PAD.
- b) Pelaksanakan (*implementing*), dengan indikator:
  - 1) Pelaksanakan Pemungutan PAD.
- c) Pengawasan (*controlling*), dengan indikator:
  - 1) Pengawasan atas Penatausahaan PAD.
- d) Laporan dan evaluasi (*evaluating*), dengan indikator:
  - 1) Laporan dan evaluasi realisasi PAD dengan kontribusi terbesar Tahun 2013.
  - 2) Laporan dan evaluasi realisasi Penerimaan PAD Terbesar Per SKPD.
  - 3) Laporan dan evaluasi realisasi PAD Terbesar Per UPTD.



Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir