BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Administrasi dan Pembangunan

Ada berbagai pengertian *administrasi*. Yang paling mendapat adalah pengertian dari Waldo, yang menyatakan bahwa *administrasi negara* adalah *species* dari *genus administrasi*, dan administrasi itu sendiri berada dalam keluarga *kegiatan kerjasama antarmanusia*. Waldo (1992) menyatakan administrasi dengan kegiatan kerja sama antar manusia lainnya adalah derajat rasionalnya yang tinggi. Derajat rasionalitas yang tinggi ini ditunjukkan oleh tujuan yang ingin dicapai serta cara untuk mencapainya.

Administrasi negara berkenaan dengan administrasi dalam lingkup negara, sering kali pula diartikan sebagai pemerintah. Seperti halnya dalam genus-nya, administrasi, tujuan yang ingin dicapai merupakan konsep yang mendasar pula dalam administrasi negara. Tujuan itu sendiri tidak perlu hanya satu; pada setiap waktu, tempat, bidang, atau tingkatan, bahkan kegiatan tertentu, tujuan-tujuan tertentu. Tetapi sebagai negara harus ada asas, pedoman dan tujuan, yang menjadi landasan kerja administrasi negara. Pada umumnya (meskipun tidak semuanya) gagasan-gagasan dasar tersebut ada konstitusi negara yang bersangkutan.

Pengertian pembangunan dapat ditInjau dari berbagai segi. Kata pembangunan secara sederhana sering diartikan sebagai proses perubahan ke arah keadaan yang lebih baik.

Ada perbedaan antara arti pembangunan dan perkembangan. Pembangunan adalah perubahan kearah kondisi yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan terencana, sedangkan perkembangan adalah perubahan yang dapat lebih baik atau lebih buruk dan tidak perlu ada upaya tertentu. Adanya upaya yang diselenggarakan secara sederhana, merupakan unsur penting dalam pembangunan. Hal ini mengingat adanya pandangan bahwa perubahan sosial adalah hukum sejarah yang akan terjadi dengan sendirinya walupun tanpa upaya.

Dalam kata pembangunan, hal yang sangat pokok yaitu adanya hakikat membangun, yang berlawanan dengan merusak. Oleh karena itu, perubahan kearah keadaan seperti yang diinginkan dan dengan upaya yang terencana, harus dilakukan melalui jalan yang tidak merusak, tetapi justru mengoptimalkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada.

Berkaitan pula pembangunan adalah pembaharuan, yang juga merupakan suatu bentuk perubahan ke arah yang dihendaki, tetapi lebih berkait dengan nilai-nilai atau sistem nilai. Pembangunan dengan demikian juga berarti pembaharuan, meskipun pembaharuan tidak selalu harus berarti pembangunan.

Dengan tidak mengabaikan sumbangan ilmu sosial lain terhadap studi pembangunan, kajian bidang ekonomi memberikan dampak paling besar terhadap konsep-konsep pembangunan.

2.2. Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Administrasi Negara

Sebagaimana disiplin ilmu-ilmu lainnya, dan seperti juga konsep-konsep mengenai pambangunan yang telah diuraikan di atas ilmu administrasi negara juga berkembang. Selama kurang lebih satu abad, administrasi negara telah mengalami perjalan yang panjang, dan sebagai disiplin ilmu mengalami pasang surut.

Upaya mengembangkan studi perbandingan administrasi negara dilakukan dengan sungguh-sungguh antara lain dengan dibentuknya Comparative Administratiton Group (CAG) pada tahun 1960 oleh para pakar adminstrasi, seperti John D. Montgomery, Wiliam J, Siffin, Dwight Wlado, George F. Grant, Edward W. Weidner, dan Fred W. Riggs. Dari CAG inilah lahir konsep administrasi pembangunan (Deveploment Administratition), sebagai bidang kajian baru. Kelahirannya didorong oleh kebutuhan membangun administrasi mengara di negara berkembang.

Dalam era global ini, persaingan kerja sama merupakan tarikan-tarikan besar dalam tata hubungan baru antar manusia dan antar bangsa. Kualitas hidup manusia baik secara perorangan maupaun sebagai masyarakat mendapat perhatian besar, dan oleh karena itu privatisasi,

deregulasi dan debirokratisasi menjadi pola pemikiran dan pembahasan yang amat berkembang, termasuk dalam ilmu administrasi.

Pemikiran dalam ilmu administrasi yang berkembang kemudian adalah administrasi yang partisipasif, yang menempatkan administrasi di tengah-tengah masyarakatnya dan tidak di atas atau terisolasi darinya. Pemikiran ini selain ingin menempatkan administrasi sebagai instrumen demokrasi, juga mencoba menggunakan administrasi sebagai alat untuk menyalurkan aspirasi masyarakat bawah. Implikasi lain dari pemikiran tersebut adalah bahwa sistem administrasi memiliki dimensi ruang dan daerah yang penyelenggaraannya juga dipengaruhi oleh sistem pemerintah, polotik, dan ekonomi. Sistem pemerintah yang otiriter mempunyai implikasi berbeda dengan yang demokratik, demikian juga sistem pemerintahan negara federal mempunyai impilikasi administratif yang berbeda dengan negara kesatuan.

Kesemua itu menuntut reorintasi peranan pemerintah. Drucker (1989) menegaskan bahwa apa yang dapat dilakukan lebih baik atau baiknya oleh masyarakat, hendaknya jangan dilakukan oleh pemerintah. Itu tidak berarti bahwa pemerintah harus besar atau kecil, tetapi pekerjaanya harus efisien dan efektif.

Perkembangan pemikiran dalam ilmu administrasi terus berlanjut. Perkembangan yang cukup mendasar telah terjadi munculnya kebijaksanaan publik (public policy) sebagai paradigma administrasi nega

ra. Didalamnya tercangkup perumusan kebijaksanaan, serta perencanaan, pelaksaaan dan pengawasan kebijaksaan.

2.3. Etika Administrasi

2.3.1 Etika dan Administrasi

Dunia etika adalah dunia filsafat, nilai, moral. Dunia administrasi adalah dunia keputusan dan tindakan. Etika bersifat abstrak dan berkenaan dengan persoalan baik dan buruk, sedangkan administrasi adalah konkrit dan harus mewujudkan apa yang diingikan (get the job dpne). Pembicaraan tentang etika dalam admistrasi adalah bagaimana gagasan-gagasan administrasi seperti ketertiban, efisiensi, kemanfaatan, produktivitas dapat menjelaskan etika dalam praktinya, dan bagaimana gagasan-gagasan dasar etika mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk dapat menjelaskan hakikat administrasi.

Sejak dasawarsa tahun 1970-an, etika administrasi telah menjadi studi yang berkembang pesat dalam ilmu administrasi, yaitu :

1. Hilangnya dikotomi politik administrasi.
2. Tampilnya teori-teori pengambilan keputusan dimana masalah perilaku manusia menjadi tema sentral dibandingkan dengan pendekatan sebelumnya, seperti rasionalitas dan efisiensi
3. Berkembangnya pandangan-pandangan pembaharuan, yang disebut counterculture critique, termasuk di dalamnya kelompok administrasi negara baru seperti yang telah dikemukakan diatas.

2.3.2. Etika Perorangan dan Organisasi

Dalam membahas etika dalam organisasi, sejumlah pakar membedakan antara etika perorangan (personal ethics) dan etika organisasi. Etiak perorangan menentukan baik atau buruk perilaku individual seseorang dalam hubungannya dengan orang lain dalam organisasi.

Nilai-nilai kebajikan yang diuraikan diatas adalah etika perorangan yang harus dimiliki siapa saja, bahkan dalam pandangan ilmu administrasi, justru harus dimiliki oleh mereka yang menjadi pengabdi masyarakat (public servants).

Dalam menganalisis etika perorangan dari kaca mata ilmu administrasi, Rohr (1983) membaginya dalam kelompok mata etika, etika umum dan etik khusus. Etika khusus dibagi lagi menjadi etika individual dn etika sosial. Dalam etika khusus ini ia memasukkan etika profesional. Etika profesional lebih sempit dibandingkan dengan etika perorangan yang berlaku untuk semua itu. Etika profesional berkaitan dengan pekerjaan seseorang. Oleh karena itu, etika profesional berlaku dalam suatu kerangka yang diterima oleh semua yang secara hukum atau secara moral mengikat mereka dalam kelompok profesi yang bersangkutan. Etika profesional pada profesi tertentu dilembagakan dalam kode etik. Misalnya, kode etik untuk dokter, hakim , pengacara, wartawan, arsitek, pegawai negeri, periklanan, dan sebagainya. Kode etik

itu ada yang diperkuat oleh sistem hukum atau mengikat secara sosial dan kultural, sehingga mengikat secara moral.

2.4. Administrasi Pembangunan

Setelah membahas berbagai pengertian dasar dan pertimbangan pemikiran dalam konsep pembangunan dan administrasi dapatlah kiranya diperoleh pemahaman yang lebih jelas mengenai hakikat administrasi pembangunan.

Administrasi berkembang karena adanya kebutuhan di negara-negara yang sedang membangun untuk mengembangkan lembaga-lembaga dan pranata-pranata sosial, politik dan ekonominya agar pembangunan dapat berhasil.

Administrasi pembangunan bersumber dari administrasi negara. Dengan demikian, kaidah-kaidah umum administrasi negara berlaku pula pada administrasi pembangunan. Namun administrasi pembangunan memberi perhatian lebih luas daripada hanya membahas penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam hanya pengertian umum, seperti memelihara keamanan, hukum, dan ketertiban, mengumpulkan pajak, memberikan pelayanan publik dan meyelenggarakan hubungan dengan negara lain. Administrasi pembangunan bersifat dinamis dan inovatif, karena menyangkut upaya mengadakan perubahan – perubahan sosial. Dalam upaya itu administrasi pembangunan sangat berkepentingan dan terlibat dalam

pengerahan sumber daya dan mengalokasikannya untuk kegiatan pembangunan.

Perbedaan tersebut kini tidak terlalu tajam lagi, karena pada dasarnya administrasi negara modern juga menghendaki perubahan dalam dirinya dan ingin memprakarsai pembaharuan lingkungan sosialnya, seperti tercermin dalam pradigma administrasi negara maju, meskipun administrasi negara di negara maju juga secara aktif terlibat dalam upaya memperbaiki diri dan kehidupan masyarakatnya. Dengan demikian, latar belakang perbedaan antara keduanya terletak pada dua aspek :

1. Tingkat perkembangan sosial ekonomi dan sosial politik sebagai ukuran kemajuan.
2. lingkungan budaya mempengaruhi perkembangan sistem nilai serta penetapan sasaran-sasaran pembangunan.

Di negara maju, peranan pemerintah relatif kecil, karena institusi-institusi masyarakat telah berkembang maju. Bahkan pemerintah yang kecil berkembang, dengan segala kekurangannya, pemerintah adalah institusi yang paling maju. Oleh karena itu, tanggung jawab pembangunan terutama berada di pundak pemerintah (Administrasi negara). Insitusi lain, seperti usaha swasta, pada umumnya, pada umumya belum berkembang.

Dengan demikian, adanya sistem administrasi negara yang mampu menyelenggarakan pembangunan menjadi prasyarat bagi

berhasilnya pembangunan. Di lain pihak, sistem pemerintahan di negara-negara berkembang pada awalnya kemerdekaannya, umumnya mempunyai ciri-ciri sebagai berikut.

Pertama, kelembagaannya mewarisi sistem pemerintahan kolonial yang sangat terbatas cakupannya, karena tujuan pemerintahan kolonial bukan memajukan bangsa jajahan, tetapi mengeksploitasi. *Kedua*, sumber daya manusia terbatas kualitas. Jabatan banyak diisi oleh orang –orang yang tidak memenuhi persyaratan yang dibutuhkan untuk jabatan itu. *Ketiga*, kegiatan sistem pemerintahan terutama untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat umum atau rutin, dan tidak berorientasi kepada pembangunan.

Membangun sistem administrasi tradisional menjadi sistem administrasi modern, yang mampu menyelenggarakan pembangunan. Berbagai ahli memberikan berbagai batasan dan pengertian mengenai administrasi pembangunan adalah bidang studi yang mempelajari sistem administrasi pembangunan diperlukan adanya perhatian dan komitmen terhadap nilai-nilai yang mendasari dan perlu diwujudkan dasar etika birokrasi.

Dengan demikian ada dua sisi dalam batasan pengertian administrasi pembangunan tersebut. *Pada sisi pertama*, tercakup upaya untuk mengenali peranan administrasi negara dalam pembangunan , atau dengan kata lain administrasi dari proses pembangunan yang, membedakannya dengan administrasi negara dalam pengertian umum.

Pada sisi kedua, tercakup kehendak untuk mempelajari dengan cara bagaimana membangun administrasi negara sehingga dapat menyelenggarakan tugas atau fungsinya secara baik. Kata baik ini tentu relatif, untuk itu dapat digunakan berbagai kata penjelasan seperti efisien, efektif, optimal, memenuhi etika, dan lain sebagainya. Permasalahan pokonya adalah bagaimana pembangunan administrasi negara itu dilakukan. Tugas administrasi negara di negara yang sedang membangun mencakup tugas umum administrasi negara dan tugas pembangunan. Namun, tak kurang penting adalah perhatian dan komitmen terhadap kepentingan publik yang dapat menjadi ukuran bagi kredibiltas dan akuntabilas.

2.5. Pajak

2.5.1 Pengertian Pajak

Definisi atau pengertian pajak menurut Prof. Dr, Rochmat Soemitro, SH : " Pajak adalah iuran rakyat kepada negara berdasarkan undang-undang (yang dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluran umum.

Dari definisi tersebut, dapat disimpulkan bahawa pajak memiliki unsur-unsur :

1. Iuran dari rakyat kepada negara.

Yang berhak memmungut pajak hanyalah negara, iuran tersebut berupa uang (bukan barang).

2. Berdasarkan Undang-undang.

   Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.

3. Tanpa jasa timbal atau kontrapestasi dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontrpresrasi individual oleh pemerintah.

4. Digunakan untuk membiayai rumah tangga negara, yakni pengeluran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.

Disamping pemungutan berbagai macam pajak pemerintah masih melakukan berbagai pungutan lain misalnya restribusi, sumbangan, bea dan cukai.

Restribusi ialah iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan dapat jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Contoh : restribusi pasar, parkir, uang kuliah, uang ujian dan sebagainya.

Sumbangan ialah iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan yang ditunjukkan kepada golongan tertentu, yang dimaksudkan untuk golongan tertentu pula. Paksaan disini bersifat yuridis dan ekonomis, misalnya SWP3D (Sumbangan atau Setoran Wajib Pembangunan dan Pemeliharaan Prasarana Daerah) bagi para pemilik kendaraan bermotor yang antara lain digunakan untuk pemeliharaan dan pembuatan jalan.

Bea dan cukai pada hakekatnya juga merupakan pajak yang pemungutannya dilakukan oleh pemerintah pusat. Pungutan itu terdiri dari 2 macam yaitu bea masuk dan bea keluar (adalah bea yang dikenakan atas jumlah harga barang yang dimasukkan ke daerah pabean dan yang dikeluarkan ke luar daerah pabean) dan cukai (adalah pungutan yang dikenakan atas barang-barang tertentu antara lain ; cukai terhadap tembakau, gula pasir, minuman keras dan sebagainya).

2.5.2 Fungsi Pajak

Ada dua fungsi pajak, yaitu :

1. Fungsi budgetair

   Pajak sebagai sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengelurannya.

2. Fungsi mengatur (regulerend).

   Pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

Contoh :

a. pajak yang tinggi terhadap minuman keras untuk mengurangi konsumsi minuman keras.
b. pajak yang tinggi dikenakan terhadap barang-barang mewah untuk mengurangi gaya hidup konsumtif.
c. tarif pajak untuk ekspor sebesar 0 %, untuk mendorong ekspor produk Indonesia di pasaran dunia.

2.5.3 Syarat Pemungutan Pajak

Agar pemungutan pajak tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, maka pemungutan pajak harus memenuhi syarat sebagai berikut :

- Pemungutan pajak harus adil.

  Sesuai dengan tujuan hukum, yakni mencapai keadilan undang-undang dan pelaksanaan pembangunan harus adil. Adil dalam perundangan-undangan diantaranya mengenakan pajak secara umum dan merata, serta disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sedang adil dalam pelaksanannya yakni dengan memberikan hak bagi Wajib Pajak untuk mengajukan banding kepada Majelis Pertimbangan Pajak.

- Pemungutan pajak harus berdasarkan undang-undang (syarat yuridis)

  Di Indonesia pajak diatur dalam UUD 1945 pasal 23 ayat 2. Hal ini memberikan jaminan untuk menyatakan keadilan bagi negara maupun warganya.

- Tidak menganggu perekonomian (syarat Finansial).

  Sesuai fungsi budgetair, biaya pemungutan pajak harus dapat diartikan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutannya.

- Sistem pemungutan pajak harus sederhana.

  Sistem pemungutan yang sederhana akan memudahkan dan mendorong masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya. Syarat ini telah terpenuhi oleh Undang-undang Perpajakan yang baru.

Contoh :

a. Bea materai disederhanakan dari 167 macam tarif menjadi 2 macam tarif.
b. Tarif PPN yang beragam disederhanakan menjadi hanya satu tarif yaitu 10%.
c. Pajak perseroan untuk Badan dan pajak pendapatan untuk peorangan disederhanakan menjadi Pajak Penghasilan (PPh) yang berlaku maupun perseorangan (orang pribadi).

2.5.4 Istilah - istilah yang Sering Digunakan Didalam Perpajakan.

1. Wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundangan-perundangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan, termasuk pemungut pajak atau pemotong pajak tertentu.
2. Badan adalah suatu bentuk badan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, Badan Usaha Milik Negara atau daerah dengan nama dan bentuk apapun persekutuan, perkumpulan, firma, kongsi, koperasi, yayasan atau organisasiyang sejenis atau lembaga dana pensiun, bentuk usaha tetap, serta bentuk lainnya.
3. Masa pajak adalah jangka waktu yang lamanya sama dengan satu bulan takwin kecuali ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

4. Tahun pajak adalah jangka waktu satu tahun kecuali bila Wajib Pajak menggunakan tahun buku yang tidak sama dengan satu takwin.
5. Bagian tahun pajak adalah bagian dari jangka waktu satu tahun pajak.
6. Penanggung pajak adalah orang pribadi atau badan yang bertanggung jawab atas pembayaran pajak, termasuk wakil yang menjalankan hak dan memenuhi kewajiban Wajib pajak menurut ketentuan peraturan perundangan-undangan perpajakan.
7. Pajak yang terutang adalah pajak yang harus dibayar pada suatu saat dalam masa pajak dalam tahun pajak atau dalam bagian tahun pajak menurut ketentuan peraturan perundangan-undangan perpajakan.
8. Surat paksa adalah surat perintah membayar pajak dan tagihan yang berkaitan dengan pajak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 tahun 1959 tentang Penagihan Pajak Negara dengan Surat Paksa.

2.5.5 Jenis - Jenis Pajak

Jenis-jenis pajak antara lain :

1. Pajak Pertambahan Nilai (PPN).
2. Pajak Penjualan Barang Mewah (PPn-Bm).
3. Pajak Penghasilan (PPh).
4. Pajak Penerangan Jalan.
5. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).