

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **A. Tinjauan Otonomi Daerah**

##### **1. Pengertian Otonomi Daerah**

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008:992), otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, definisi otonomi daerah sebagai berikut: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku (Hanif Nurcholis, 2007:30). Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut: “Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah

yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Contoh daerah otonom (*local self-government*) adalah kabupaten dan kota.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kabupaten dan kota berdasarkan asas desentralisasi. Dengan digunakannya asas desentralisasi pada kabupaten dan kota, maka kedua daerah tersebut menjadi daerah otonom penuh (Hanif Nurcholis, 2007:29). Dari pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan mengikatnya.

## **2. Prinsip-Prinsip Pemberian Otonomi Daerah**

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (HAW. Widjaja, 2007:133).

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah (HAW. Widjaja, 2007:7-8). Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

### c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Rozali Abdullah, 2007:5).

### 3. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo (2002:46) adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Menurut Deddy S.B. & Dadang Solihin (2004:32), tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

#### 4. Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan aspek yang sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik menjelaskan definisi pelayanan publik yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun implementasi pelayanan publik mendasarkan asas-asas berikut ini:

1. *Transparansi*, yaitu bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. *Akuntabilitas*, yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. *Kondisional*, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima layanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
4. *Partisipatif*, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. *Kesamaan hak*, yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

6. *Keseimbangan hak dan kewajiban*, yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Pelayanan masyarakat adalah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sebagai tugas dan kewajiban pemerintah daerah dengan penuh tanggung jawab berdasarkan peraturan yang berlaku. Menurut Fernandez (2002:2), layanan publik adalah benda dan jasa yang diserahkan selalu bersifat milik umum (*common goods*) yang biaya produksinya sering kali tidak efisien secara finansial, bahkan benda dan jasa yang diteransaksikan sukar diukur (*intangible*).

Pelayanan publik yang bermutu sangat diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dapat tercapai dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak merugikan rakyat. Untuk itu pemerintah daerah harus menegakkan prinsip keadilan proporsional dalam memberikan pelayanan. Ini berarti bahwa disatu sisi sumber daya yang menjadi esensi atau substansi pelayanan masyarakat itu sejauh mungkin dapat di distribusikan berdasarkan atas tingkat kemampuan dan kebutuhan publik yang dilayani, bukan lagi sekedar kebutuhan birokrasi yang memberikan pelayanan.

## **B. Sumber Keuangan Daerah**

Kuangan adalah rangkaian kegiatan dan prosedur dalam mengelola keuangan (baik penerimaan maupun pembiayaan) secara tertib, sah, hemat, berdayaguna dan berhasilguna. Pengertian keuangan daerah sebagaimana

dimuat dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 156 ayat (1) adalah sebagai berikut:

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Berdasarkan pengertian tersebut pada prinsipnya keuangan daerah mengandung unsur pokok yaitu hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan daerah memegang peranan yang penting dalam melaksanakan pembangunan daerah. Oleh karena itu sumber-sumber pendapatan yang dapat memberikan pemasukan kas daerah harus dikelola dengan baik. Berdasarkan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sumber-sumber pendapatan daerah yaitu:

1. Pendapatan Asli Daerah;
2. Pinjaman Daerah; dan
3. Lain-lain Pendapatan.

Sedangkan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) seperti yang tertuang pada poin 1 terdiri dari:

1. Pajak Daerah;
2. Retribusi Daerah;
3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
4. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.

Seluruh sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan bagi daerah. Berdasarkan Penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) seperti yang telah dikemukakan di atas adalah sebagai berikut.

### **1. Pajak Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pajak daerah sebagai salah satu Pendapatan Asli Daerah diharapkan dapat menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, daerah Provinsi dan Kabupaten diberi kewenangan untuk menetapkan jenis pajak sebagai sumber keuangan. Jenis-jenis pajak daerah tersebut adalah sebagai berikut.



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

Jenis-jenis pajak di atas merupakan salah satu dari beberapa sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang nantinya digunakan untuk pembayaran dan pembangunan daerah. Setiap jenis pajak dapat dipungut oleh pemerintah daerah kepada tiap pribadi atau badan tanpa adanya imbalan secara langsung, maksudnya yaitu iuran yang dibayarkan oleh wajib pajak tidak secara langsung dapat dinikmati namun digunakan untuk kepentingan bersama yang sifatnya lebih umum. Pajak merupakan beban yang harus dibayar oleh wajib pajak tanpa ada imbalan jasa yang sesuai dengan apa yang mereka bayarkan. Dari hasil pemungutan pajak tersebut maka menjadi kewenangan bagi daerah untuk mengelolanya karena hal tersebut merupakan keleluasaan pemerintah daerah, jadi dari perpajakan ini pemerintah daerah dapat menetapkan dan mengendalikan tarif pajak yang ada di daerahnya.

## 2. Retribusi Daerah

Sumber pendapatan daerah yang penting lainnya adalah Retribusi Daerah. Retribusi daerah memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Retribusi dipungut oleh pemerintah daerah.
- b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan kepada daerah yang secara langsung dapat ditunjuk.
- c. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan jasa yang disediakan pemerintah daerah (Riwo Kaho,2003:171).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah, retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi daerah dibagi menjadi tiga golongan, yaitu:

- a. Retribusi jasa umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- b. Retribusi jasa usaha, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat disediakan oleh sektor swasta.
- c. Retribusi perijinan tertentu, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, sarana, prasarana, atau fasilitas

tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Berdasarkan jenisnya, retribusi daerah tersebut adalah sebagai berikut:

a. Jenis Retribusi Jasa Umum

- 1) Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- 2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
- 3) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- 4) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- 5) Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
- 6) Retribusi Pelayanan Pasar;
- 7) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- 8) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- 9) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- 10) Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus;
- 11) Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
- 12) Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang;
- 13) Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan
- 14) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

b. Jenis Retribusi Jasa Usaha

- 1) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- 2) Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- 3) Retribusi Tempat Pelelangan;
- 4) Retribusi Terminal;
- 5) Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- 6) Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- 7) Retribusi Rumah Potong Hewan;
- 8) Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- 9) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;
- 10) Retribusi Penyeberangan di Air; dan
- 11) Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

c. Jenis Retribusi Perizinan Tertentu

- 1) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
- 2) Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
- 3) Retribusi Izin Gangguan;
- 4) Retribusi Izin Trayek; dan
- 5) Retribusi Izin Usaha Perikanan.

Dari setiap pungutan retribusi yang dikenakan kepada wajib retribusi akan digunakan untuk meningkatkan pembangunan dan yang paling utama

adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Retribusi daerah yang merupakan jenis pungutan yang langsung dipungut oleh daerah ini mewajibkan bagi tiap wajib retribusi untuk membayar sesuai dengan tarif yang ditentukan karena dengan tarif tersebut maka setiap pengguna jasa atau wajib retribusi akan mendapatkan pelayanan yang secara langsung dapat dirasakan.

Dalam pelaksanaannya besarnya retribusi yang harus dibayar oleh pribadi/badan dihitung dari perkalian antara tingkat penggunaan jasa dan tarif retribusi. Besarnya retribusi terutang dihitung berdasarkan tingkat penggunaan jasa dan tarif retribusi. Tingkat penggunaan jasa dapat dinyatakan sebagai kualitas penggunaan jasa sebagai dasar alokasi beban biaya yang dipikul daerah dan penyelenggaraan jasa yang bersangkutan. Tarif retribusi adalah nilai rupiah atau prosentase tertentu yang ditetapkan untuk menghitung besarnya retribusi terutang.

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

Sumber pendapatan asli daerah selanjutnya adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dalam hal ini, pendapatan dari pengelolaan kekayaan daerah diharapkan dapat menjadi sumber pemasukan bagi daerah. Oleh sebab itu pengelolaannya harus sesuai dengan peraturan yang berlaku dan harus dikelola secara profesional supaya mendapatkan hasil yang optimal.

Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan

modal pada perusahaan milik daerah/BUMD; bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Sementara itu berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 jenis penerimaan yang termasuk hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan antara lain bagian laba, deviden, dan penjualan saham milik daerah.

#### **4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah**

Jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah disediakan untuk menampung penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada Pasal 6 ayat (2), lain-lain pendapatan asli daerah yang sah yang dimaksud meliputi:

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. Jasa giro;
- c. Pendapatan bunga;
- d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
- e. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

## C. Tinjauan Umum tentang Pengelolaan

### 1. Pengertian Pengelolaan

Kegiatan pengelolaan sangatlah diperlukan dalam berbagai bidang di kehidupan ini. Kegiatan pengelolaan juga telah dilakukan baik oleh personal maupun kelompok. Definisi istilah pengelolaan hingga saat ini belum terdapat keseragaman antara ahli yang satu dengan yang lain. Berikut ini disampaikan pendapat beberapa ahli mengenai definisi pengelolaan. George dan Leslie (2005: 1) menyatakan:

“Manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan dari suatu kelompok orang-orang ke arah tujuan organisasi atau maksud-maksud yang nyata. Manajemen adalah suatu kegiatan. pelaksanaannya adalah *managing* -pengelolaan-, sedang pelaksananya disebut manajer atau pengelola”.

Menurut Manullang (2006:5) “Manajemen adalah seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan sumber daya untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan”. Pendapat lain juga dikemukakan oleh Siswanto (2007:2) yang menyatakan “Manajemen adalah seni dan ilmu dalam perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pemotivasian dan pengendalian, terhadap orang dan mekanisme kerja untuk mencapai tujuan”.

Berdasarkan ketiga definisi ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengelolaan atau manajemen adalah suatu proses yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan terhadap para anggota organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah

ditentukan. Organisasi yang dimaksud disini sangatlah luas, baik organisasi swasta, pemerintahan ataupun sekolah.

## **2. Proses-proses Pengelolaan (Manajemen)**

Proses adalah suatu rangkaian aktivitas yang satu sama lainnya saling bersusulan. Di dalam proses terdapat suatu cara sistematis untuk menjalankan suatu pekerjaan. Siswanto (2007:23) menyatakan “Proses manajemen adalah suatu rangkaian aktivitas yang harus dilakukan seorang manajer dalam suatu organisasi. Kajian fungsi manajer secara garis besarnya meliputi perencanaan, pengelolaan, pengarahan, pemotivasian, dan pengendalian”.

Sedangkan Suharsimi Arikunto (1998:30) menyatakan bahwa ”Serangkaian kegiatan yang ada dalam manajemen meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan”. Pendapat lainnya dikemukakan oleh Hani Handoko (2001: 8) menyatakan “Proses yang ada dalam manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan Pengawasan”.

Berdasarkan beberapa definisi yang dikemukakan oleh beberapa ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa proses-proses yang ada dalam manajemen suatu organisasi meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan.

### **a) Perencanaan**

Perencanaan merupakan proses awal dalam sebuah manajemen yang dampaknya akan sangat terasa pada proses-proses manajemen

berikutnya. Jika sejak awal manajer telah melakukan perencanaan yang tepat, maka kedepannya proses-proses berikutnya akan berjalan baik dan tujuan organisasi yang dicapai juga akan maksimal, sebaliknya jika manajer melakukan perencanaan yang kurang tepat maka tujuan organisasi yang akan dicapai juga tidak maksimal. Handoko (2001:77) menyatakan:

“Perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan pemurusan selanjutnya apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa. Perencanaan yang baik dapat dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi pada waktu yang akan datang”.

Pendapat berikutnya dikemukakan oleh Siswanto (2007: 51) yang menyatakan “Perencanaan merupakan suatu aktivitas universal manusia, suatu keahlian dasar dalam kehidupan yang berkaitan dengan pertimbangan suatu hasil sebelum diadakan pemilihan terhadap berbagai alternatif yang ada”.

Berdasarkan definisi kedua ahli tersebut maka dapat disimpulkan bahwa perencanaan merupakan proses penentuan tindakan yang akan dilakukan, siapa yang melakukan dan kapan dilakukan, yang berkaitan dengan pencapaian tujuan organisasi yang telah ditentukan.

#### **b) Pengorganisasian**

Setelah proses perencanaan dilakukan dengan baik maka tahap berikutnya yang harus dilakukan dalam proses manajemen yaitu pengorganisasian yang baik. Hani Handoko (2001:167) menyatakan “Pengorganisasian (*organizing*) merupakan proses penyusunan struktur



organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya-sumber daya yang dimilikinya, dan lingkungan yang melingkupinya”. Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, maka kegiatan pengorganisasian dapat diartikan sebagai suatu pekerjaan membagi tugas, mendelegasikan otoritas, dan menetapkan aktivitas yang hendak dilakukan oleh manajer pada seluruh hierarki organisasi.

### c) Pengarahan

Memberikan pengarahan merupakan proses yang keempat dalam kewenangan pimpinan. Bila rencana pekerjaan sudah tersusun, struktur organisasi telah ditetapkan maka pimpinan berkewajiban untuk menggerakkan bawahan. Mernutar roda mesin perusahaan atau organisasi dan mengkoordinasi. Semua proses tersebut dilakukan agar tujuan organisasi dapat tercapai Siswanto (2007:111) menyatakan “Pengarahan adalah suatu proses pembimbingan, pemberian petunjuk, dan instruksi kepada bawahan, agar mereka bekerja sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan”. Pendapat lain mengenai pengarahan juga dikemukakan oleh Manullang (2008: 11) yang menyatakan:

“Pengarahan merupakan fungsi manajemen yang berhubungan dengan usaha untuk memberikan bimbingan, saran, perintah atau intruksi kepada bawahan dalam melaksanakan tugas masing-masing agar tugas dapat diselesaikan dengan baik dan benar tertuju pada tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”.

Berdasarkan kedua pendapat tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pengarahan merupakan proses pemberian instruksi, perintah dan bimbingan dari atasan kepada bawahan dengan tujuan agar

rencana yang semula disusun dapat tercapai secara maksimal. Dalam proses pengarahan terdapat cara-cara yang biasanya dilakukan oleh seorang manajer dalam pengarahan yaitu pemberian motivasi dan pemberian perintah.

#### **d) Pengawasan**

Dalam kegiatan manajemen kegiatan pengawasan memiliki peranan yang sangat penting. Dalam proses pengawasan ini berusaha untuk mengevaluasi tujuan yang telah dicapai, dan apabila tujuan tidak tercapai maka dapat dicari faktor penyebabnya sehingga dapat dilakukan proses perbaikan. Manullang (2008: 12) menyatakan:

“Pengawasan sering juga disebut pengendalian adalah salah satu fungsi manajemen yang berupa penilaian, bila perlu mengadakan koreksi sehingga yang dilakukan bawahan dapat diarahkan ke jalan yang benar dengan maksud mencapai tujuan yang sudah digariskan semula”.

Pendapat lain mengenai pengawasan juga dikemukakan oleh Hani Handoko (2001:359) menyatakan “pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai”. Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh kedua ahli tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kegiatan pengawasan pada hakekatnya merupakan kegiatan evaluasi terhadap perencanaan yang telah dirancang untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam kegiatan pengawasan manajer juga terhadap perencanaan yang telah dirancang untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam kegiatan pengawasan manajer juga harus melakukan proses evaluasi terhadap

berbagai hasil yang diperoleh untuk kemudian melakukan proses koreksi bila diperlukan.

## **D. Tinjauan Umum tentang Pasar**

### **1. Pengertian Pasar**

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia Lengkap (1997:472) pasar adalah tempat orang berjual beli, tempat penjual yang ingin menukar barang atau jasa dengan uang, dan pembeli yang ingin menukar uang dengan barang atau jasa. Pasar diartikan sebagai tempat bertemunya penjual dan pembeli untuk berjual beli barang.

### **2. Macam-macam Pasar**

#### **a. Pasar Tradisional**

Pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi penjual pembeli secara langsung, bangunan biasanya terdiri dari kios-kios atau gerai, los dan dasaran terbuka yang dibuka oleh penjual maupun suatu pengelola pasar. Kebanyakan menjual kebutuhan sehari-hari seperti bahan-bahan makanan berupa ikan, buah, sayur-sayuran, telur, daging, kain, pakaian, barang elektronik, jasa dan lain-lain. Selain itu, ada pula yang menjual kue-kue dan barang-barang lainnya.

#### **b. Pasar Modern**

Pasar modern tidak banyak berbeda dari pasar tradisional, namun pasar jenis ini penjual dan pembeli tidak bertransaksi secara langsung melainkan pembeli melihat label harga yang tercantum dalam barang

(*barcode*), berada dalam bangunan dan pelayanannya dilakukan secara mandiri (swalayan) atau dilayani oleh pramuniaga. Barang-barang yang dijual adalah bahan makanan seperti; buah, sayuran, daging; sebagian besar barang lainnya yang dijual adalah barang yang dapat bertahan lama. Contoh dari pasar modern adalah pasar swalayan, hipermarket (sumber: <http://id.wikipedia.org>, diakses 3 April 2012).

### **3. Fungsi Pasar**

Menurut Suyano Nurhadi (2004:2) ada beberapa fungsi pasar yaitu:

a. Fungsi distribusi

Dalam fungsi distribusi, pasar berperan memperlancar penyaluran barang dan jasa dari produsen ke konsumen.

b. Fungsi pembentukan harga

Dalam fungsi pembentukan harga pasar berperan mewujudkan kesepakatan harga antara penjual dan pembeli.

c. Fungsi promosi

Dalam fungsi promosi, pasar berperan membangkitkan minat konsumen untuk membeli barang dan jasa tertentu.

### **E. Hasil Penelitian yang Relevan**

Penelitian yang dilakukan oleh Isna Muidlotin Hasanah tahun 2005 dengan judul “Pengelolaan Retribusi Pasar untuk Meningkatkan Pelayanan Publik di Pasar Johar Semarang” menyatakan bahwa pengelolaan retribusi di Pasar Johar Semarang sudah dapat berjalan cukup baik. Hal ini dapat dilihat dari pelaksanaan aspek-aspek dalam mengelola retribusi pasar yang meliputi

sistem adminitrasi yang sudah cukup baik. Tanggapan pedagang atas pengelolaan yang dilakukan menunjukkan bahwa sebagian besar pedagang merasa puas dengan pelayanan yang diberikan. Namun beberapa masalah yang muncul yaitu aspek pemanfaatan hasil dari retribusi pasar ini belum optimal hal ini terjadi karena keterbatasan dana dari pemerintah.

#### **F. Pertanyaan Penelitian**

1. Bagaimana mekanisme Dinas Pengelolaan Pasar Kota Yogyakarta dalam mengelola pasar di Kota Yogyakarta?
2. Bagaimana standar pelayanan yang diberikan kepada pedagang di Pasar Demangan?
3. Bagaimana prosedur pemungutan retribusi yang dikenakan kepada pedagang di setiap pasar khususnya pasar Demangan?
4. Bagaimana rincian dan total pemasukan harian dari pemungutan retribusi pasar di pasar Demangan?
5. Fasilitas-fasilitas apa yang telah ditambahkan atau diperbaiki di Pasar Demangan dalam kurun waktu 2 tahun?
6. Apa saja faktor-faktor penunjang dan penghambat dalam pengelolaan Pasar Demangan?