

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Tinjauan Tentang Kinerja

1. Pengertian Kinerja

Membahas mengenai masalah kinerja tentu tidak terlepas dari proses, hasil dan daya guna. Dalam hal ini kinerja (prestasi kerja) merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan kinerja, seperti lingkungan kerja, kelengkapan kerja, budaya kerja, motivasi, kemampuan pegawai, struktur organisasi, kepemimpinan dan sebagainya. Sehubungan dengan hal tersebut, untuk mengkaji kinerja tidak lepas dari beberapa teori yang berhubungan dengan kinerja sebagaimana diuraikan berikut ini.

Secara etimologis, kinerja adalah sebuah kata yang dalam bahasa Indonesia berasal dari kata dasar “kerja” yang menerjemahkan kata dari bahasa asing prestasi, bisa pula berarti hasil kerja. Sehingga pengertian kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan (www.wikipedia.com).

Definisi kinerja organisasi yang dikemukakan oleh Bastian dalam Tangkilisan (2005: 175) sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi, dalam mewujudkan sasaran,

tujuan, misi, dan visi organisasi tersebut. Menurut Prawirosentono (1999: 2) kinerja merupakan hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan berkaitan kuat terhadap tujuan-tujuan strategi organisasi.

2. Penilaian Kinerja

Tercapainya tujuan lembaga merupakan salah satu wujud dari keberhasilan sebuah lembaga dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Tetapi keberhasilan tersebut tidak dapat dilihat begitu saja, diperlukan penilaian terhadap kinerja lembaga tersebut. Penilaian kinerja atau penilaian prestasi kerja tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan poses kegiatan manajemen SDM. Dwiyanto (2006: 47) menjelaskan bahwa penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran suatu organisasi dalam mencapai visinya.

Bastian dalam Tangkilisan (2005 : 173) mengemukakan bahwa pengukuran dan pemanfaatan penilaian kinerja akan mendorong pencapaian tujuan organisasi dan akan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus menerus. Secara rinci, Bastian dalam Tangkilisan (2005: 173) mengemukakan peranan penelitian pengukuran kinerja organisasi sebagai berikut :

- a. Memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian prestasi,
- b. Memastikan tercapainya skema prestasi yang disepakati,

- c. Memonitor dan mengevaluasi kinerja dengan perbandingan antara skema kerja dan pelaksanaannya,
- d. Memberikan penghargaan maupun hukuman yang objektif atas prestasi pelaksanaan yang telah diukur, sesuai dengan sistem pengukuran yang telah disepakati,
- e. Menjadikan sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi,
- f. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi,
- g. Membantu proses kegiatan organisasi,
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan telah dilakukan secara objektif,
- i. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan,
- j. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi,

Menurut Dwiyanto (2006: 49) penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup dilakukan dengan menggunakan indikator yang melekat pada birokrasi itu, seperti efisiensi dan efektifitas, tetapi juga harus dilihat dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas dan responsibilitas. Menurut Robbins (1996: 20) hakekat penilaian terhadap individu merupakan hasil kerja yang diharapkan berupa sesuatu yang optimal. Penilaian pekerjaan yang mencukup: kerja sama, kepemimpinan, kualitas pekerjaan, kemampuan teknik, inisiatif, semangat, kehandalan/tanggung jawab, kuantitas pekerjaan.

Mengacu pada beberapa pendapat diatas, maka dalam pengukuran kinerja (*performance measurement*) organisasi hendaknya dapat menentukan aspek-aspek apa saja yang menjadi topik pengukurannya. Dari beberapa komponen pengukuran kinerja akan digunakan sebagai indikator dalam penelitian ini.

Sehubungan dengan hal tersebut maka dalam penelitian ini untuk mengukur kinerja, peneliti akan menggunakan indikator-indikator sebagai berikut:

- a. Kualitas.
- b. Kuantitas.
- c. Kerjasama.
- d. Inisiatif.
- e. Keandalan/tanggung jawab.

3. Analisis Kinerja

Menurut Robbins (1996: 20) hakekat penilaian terhadap individu merupakan hasil kerja yang diharapkan berupa sesuatu yang optimal. Penilaian pekerjaan yang mencukup: kerja sama, kepemimpinan, kualitas pekerjaan, kemampuan teknik, inisiatif, semangat, keandalan/tanggung jawab, kuantitas pekerjaan. Analisis kinerja menurut Robbins (1996: 20) dapat di ukur, melalui lima indikator yaitu:

- a. Kualitas.

Menurut Wungu dan Brotoharsojo (2003: 56) bahwa “*quality* (kualitas) adalah segala bentuk satuan ukuran yang terkait dengan mutu

atau kualitas hasil kerja dan dinyatakan dalam ukuran angka atau yang dapat dipadankan dengan angka”. Kualitas kerja dapat diukur melalui ketepatan, kelengkapan, dan kerapian. Ketepatan adalah ketepatan dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan, artinya terdapat kesesuaian antara rencana kegiatan dengan sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Kelengkapan adalah kelengkapan ketelitian dalam melaksanakan tugasnya. Kerapian adalah kerapian dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya.

b. Kuantitas.

Kuantitas adalah segala bentuk satuan ukuran yang terkait dengan jumlah hasil kerja dan dinyatakan dalam ukuran angka atau yang dapat dipadankan dengan angka”. Hal ini dapat dilihat dari hasil kerja pegawai dalam kerja penggunaan waktu tertentu dan kecepatan dalam menyelesaikan tugas dan tanggung jawabnya. Dengan demikian kuantitas kerja dapat dilihat dari jumlah kerja dan penggunaan waktu. Jumlah kerja adalah banyaknya tugas pekerjaannya, dapat dikerjakan. Penggunaan waktu adalah banyaknya waktu yang digunakan dalam menyelesaikan tugas dan pekerjaan.

c. Kerjasama.

Kerjasama tim merupakan bentuk kerja kelompok yang bertujuan untuk mencapai target yang sudah disepakati sebelumnya. Harus disadari bahwa *teamwork* merupakan peleburan berbagai pribadi yang menjadi satu untuk mencapai tujuan bersama. Tujuan tersebut bukanlah tujuan

pribadi, bukan tujuan ketua tim, bukan pula tujuan dari pribadi paling populer dari tim. Dalam sebuah tim yang dibutuhkan adalah kemauan untuk saling bergandeng tangan menyelesaikan pekerjaan.

d. Inisiatif.

Pengambilan inisiatif merupakan elemen kunci dalam melakukan perbaikan di tempat kerja, juga menghadapi perubahan-perubahan dan memberikan pelayanan kepada para pelanggan di luar batas-batas harapan mereka. Dengan mengambil inisiatif, semua karyawan bisa meningkatkan transparansi atau visibilitas mereka dalam suatu perusahaan dan memacu peluang-peluang untuk mendapatkan pengakuan, pembelajaran, perkembangan pribadi, promosi, kenaikan gaji, bonus dan peningkatan kinerja yang baik.

e. Keandalan/tanggung jawab.

Keandalan adalah salah satu dimensi dari pelayanan berkualitas. Pelayanan berkualitas merupakan upaya yang dilakukan oleh perusahaan untuk memenuhi harapan pelanggannya. Pelayanan yang berkualitas lebih menekankan aspek kepuasan konsumen yang diberikan oleh perusahaan yang menawarkan jasa.

Dalam konteks penelitian yang akan dilakukan, maka pengertian analisis kinerja merupakan proses pengumpulan informasi tentang bagaimana tingkat kemampuan pencapaian hasil kerja yang dilakukan oleh pegawai di Kantor Pengelolaan Pasar Niten dalam melaksanakan tugas

pokok dan fungsinya sesuai dengan visi dan misi sehingga tujuan lembaga akan tercapai.

B. Tinjauan tentang Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Menurut Undang-undang No 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud pemerintahan daerah yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

2. Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah

Hak Pemerintah Daerah menurut Marbun (2005: 115) antara lain meliputi, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, memilih pemimpin daerah, mengelola aparatur daerah, mengelola kekayaan daerah, memungut pajak daerah dan retribusi daerah, dan lain-lain. Sedangkan kewajiban Pemerintah Daerah berdasarkan penjelasan dari Marbun, (2005:115-116) adalah sebagai berikut:

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan NKRI
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan

- e. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak
- h. Melestarikan nilai sosial budaya
- i. Dan lain sebagainya

3. Susunan Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Menurut Undang-undang No 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislatif anggaran, dan pengawasan. Salah satu fungsi DPRD yang bersifat mandiri yakni mengadakan pengawasan dan pelaksanaan kebijakan Daerah yang dilakukan oleh Kepala Daerah.

Menurut Undang-Undang No.32 tahun 2004, berdasarkan tugas dan wewenangnya maka DPRD mempunyai hak dan wewenang. Adapun hak DPRD antara lain, interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Tugas pokok DPRD adalah menetapkan kebijaksanaan daerah yang

diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan kewajiban DPRD adalah sebagai berikut:

- 1) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
- 2) Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- 3) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- 4) Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
- 5) Mentaati peraturan tata tertib, kode etik dan sumpah janji anggota DPRD.

b. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Setiap daerah dipimpin oleh kepala Pemerintah Daerah yang disebut Kepala Daerah. Kepala Daerah untuk Provinsi disebut gubernur, untuk Kabupaten disebut bupati dan untuk Kota adalah walikota. Kepala Daerah dibantu oleh satu orang wakil Kepala Daerah, untuk Provinsi disebut wakil Gubernur, untuk Kabupaten disebut wakil bupati dan untuk Kota disebut wakil walikota. Kepala dan wakil Kepala Daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala Daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan

keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Menurut Abdullah (2005: 30-31) tugas dan wewenang Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yaitu:

- 1) Tugas dan wewenang Kepala Daerah meliputi, memimpin penyelenggaraan Pemerintah Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan DPRD, mengajukan rancangan Perda, menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah, dan lain-lain.
- 2) Tugas wakil Kepala Daerah yaitu membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintah Daerah, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten/Kota. melakukan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan Kepala Daerah, melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan, dan sebagainya.

4. Perangkat Daerah

Menurut Undang-undang No 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, setiap daerah baik daerah Provinsi, daerah Kabupaten, ataupun daerah Kota dilengkapi dengan Perangkat Daerah. Perangkat Daerah adalah organisasi atau lembaga pada pemerintahan daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Perangkat Daerah Provinsi terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah. Perangkat Daerah

Kabupaten/Kota terdiri atas Sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan. Susunan organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

a. Sekretariat Daerah

Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Soejito (1990:118) menjelaskan bahwa pembentukan susunan organisasi dan formasi Sekretariat Daerah yang dibuat sesuai dengan pedoman Menteri Dalam Negeri, ditetapkan dengan Perda yang untuk dapat berlaku memerlukan pengesahan lebih dahulu dari pejabat yang berwenang.

b. Sekretariat DPRD

Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas: (a) menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD (b) menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD (c) mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD dan (d) menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

c. Dinas Daerah

Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas Daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dan PNS yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah. Kepala Dinas Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah (Abdullah, 2005: 53).

d. Lembaga Teknis Daerah

Menurut Abdullah (2005: 54), Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pendukung tugas Kepala Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor atau rumah sakit umum daerah. Kepala badan, kantor atau rumah sakit umum daerah tersebut bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

e. Kecamatan

Kecamatan dibentuk di wilayah Kabupaten/Kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

f. Kelurahan

Kelurahan dibentuk di wilayah Kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah

yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota.

5. Pengertian Otonomi Daerah

Menurut Supriatna (1996: 6), istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani (*autos* = sendiri) dan (*nomos* = Undang-undang) yang berarti perundangan sendiri. Menurut perkembangan sejarah pemerintahan di Indonesia, otonomi selain mengandung arti “perundangan” mengandung arti pula “pemerintahan”. Dengan diberikannya hak dan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada badan-badan otonomi, seperti Propinsi, Kabupaten atau Kotamadya maka badan-badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan mengadakan peraturan-peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan UUD atau peraturan perundangan yang lebih tinggi, dan mampu menjalankan penyelenggaraan kepentingan-kepentingan umum.

Menurut Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengembangan otonomi daerah pada daerah Kabupaten dan Kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Otonomi yang diberikan kepada daerah

Kabupaten dan Kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Daerah secara proporsional. Hal ini berarti pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah (Mardiasmo, 2002: 3).

6. Pelaksanaan Otonomi Daerah

Undang-undang No 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah paradigma sentralisasi pemerintahan ke arah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab kepada daerah perubahan paradigma tersebut juga merupakan kesempatan yang penting bagi Pemerintah Daerah untuk membuktikan kesanggupannya dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan lokal sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat lokal. Hal ini perlu diantisipasi, agar kinerja Pemerintah Daerah dapat meningkat secara signifikan dalam mengurus rumah tangga daerah dan pelayanan kepada masyarakat melalui peningkatan kapasitas Perangkat Daerah dan DPRD (Widjaja, 2007:17-19).

Daerah yang menerima penyerahan wewenang dari pusat dengan cara desentralisasi menjadi daerah otonom. Daerah tersebut disebut daerah otonom karena penduduknya berhak mengatur dan mengurus kepentingannya berdasarkan prakarsanya sendiri. Maksudnya, daerah tersebut memiliki kebebasan untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangganya yang diperbolehkan oleh Undang-undang tanpa mendapat

campur tangan langsung dan pemerintah pusat. Dalam hal ini, posisi pemerintah pusat hanya mengarahkan, mengawasi, dan mengendalikan agar penyelenggaraan otonominya tetap dalam koridor peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.

7. Prinsip Otonomi Daerah

Dalam Penjelasan Umum Undang-undang No 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa esensi dan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Hal itu terlihat dan penjelasan-penjelasan (Kaho, 2007: 244) berikut:

- a. Otonomi daerah itu harus riil atau nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijakan-kebijakan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang diberikan di dalam GBHN, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

- c. Otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak.
- d. Urusan otonomi daerah tidaklah statis, tetapi berkembang dan berubah.

Hal ini disebabkan oleh keadaan yang timbul dan berkembang di daerah masyarakat itu sendiri. Dalam hal ini, Undang-undang memberikan kemungkinan untuk secara bertahap menambah penyerahan urusan-urusan kepada daerah dan sebaliknya dimungkinkan pula penarikan kembali sesuatu urusan rurnah tangga daerah, bahkan mungkin pula adanya penghapusan suatu daerah dan pembentukan daerah-daerah baru.

8. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah

Menurut pendapat dari Kaho (2007: 244), agar dapat melaksanakan tugas otonomi daerah dengan sebaik-baiknya ada beberapa faktor yang perlu mendapat perhatian. Faktor-faktor tersebut dibuat berdasarkan dari penjelasan Iglesias tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut:

a. Manusia Pelaksananya Harus Baik

Manusia adalah faktor yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pentingnya faktor ini, dikarenakan manusia merupakan subjek dalam setiap aktivitas pemerintahan serta pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Oleh sebab itu, agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya,

yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subyek atau pelakunya harus baik pula.

b. Keuangan harus cukup dan baik

Faktor keuangan penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Oleh karena itu, semakin baik pengelolaannya semakin berdayaguna pemakaian uang tersebut. Demikian pula bagi suatu Pemerintah Daerah, keuangan merupakan masalah penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Maka, untuk menciptakan Pemerintah Daerah yang baik dan dapat melaksanakan tugas otonominya dengan baik, maka faktor keuangan ini mutlak diperlukan.

c. Peralatannya harus cukup dan baik

Peralatan dalam hal ini adalah setiap benda atau alat yang dapat digunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan Pemda. Peralatan yang baik (praktis, efisien, dan efektif sangat diperlukan bagi terciptanya suatu Pemerintah Daerah yang baik seperti alat-alat kantor, komunikasi dan transportasi.

d. Organisasi dan manajemennya harus baik

Organisasi dalam hal ini adalah susunan yang terdiri satuan-satuan organisasi beserta perangkatnya dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sedangkan manajemen proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerja sama, sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan dengan baik,

maka diperlukan organisasi dan manajemen Pemerintah Daerah yang baik pula.

C. Tinjauan tentang Pendapatan daerah

1. Pengertian Pendapatan Daerah

Pengertian Pendapatan Daerah menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun yang bersangkutan. Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, sumber pendapatan daerah terdiri atas :

a. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu penerimaan yang diperoleh Daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah).

b. Dana Perimbangan

Merupakan sumber Pendapatan Daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama

peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Dana Perimbangan merupakan kelompok sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi (Bratakusumah dan Solihin, 2004 :173-174).

Dana Perimbangan merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari bagian daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, penerimaan dari sumber daya alam, serta Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus (Yani, 2004: 15). Lebih jelasnya Dana Perimbangan terdiri dari :

1) Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004).

2) Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004).

3) Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai prioritas nasional (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004).

c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Menurut Pasal 43 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, lain-lain pendapatan terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat. Hibah adalah Penerimaan Daerah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali. Sedangkan Dana Darurat adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah yang mengalami bencana nasional, peristiwa luar biasa, dan/atau krisis solvabilitas.

2. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah yaitu pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-

undangan. Menurut Halim (2004:94), Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sektor ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah.

Menurut Halim (2007:96), kelompok Pendapatan Asli Daerah (PAD) dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu:

1) Pajak Daerah

Dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 disebutkan pengertian Pajak Daerah yaitu iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi/badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Pajak daerah terdiri dari

- a. Pajak Provinsi
- b. Pajak Kabupaten/ Kota

2) Retribusi Daerah

Retribusi Daerah merupakan penerimaan yang dominan bagi suatu daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang dimaksud dengan 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 terdiri dari Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perijinan Tertentu.

3) Hasil Perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah, yaitu:

Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, tuntutan ganti rugi, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/ atau pengadaan barang dan atau jasa oleh daerah.

D. Tinjauan tentang Pasar Tradisional

1. Pengertian Pasar Tradisional

Secara harfiah kata Pasar berarti berkumpul untuk tukar menukar barang atau jual beli, yang dilaksanakan sekali dalam 5 hari Jawa. Kata Pasar diduga dari kata Sansekerta *Pancawara*. Yang utama dalam kegiatan pasar adalah interaksi sosial dan ekonomi dalam satu peristiwa. Berkumpul dalam arti saling bertemu muka dan berjual pada hari pasaran menjadi semacam panggilan sosial periodik (Wiryomartono, dalam Aliyah dkk 2007: 112). Kemudian menurut Basu Swastha (1990: 07) pasar adalah orang-

orang yang mempunyai keinginan untuk berbelanja dan kemampuan untuk membelanjakannya.

Definisi pasar tradisional digunakan untuk menunjukkan tempat bagi perdagangan pasar yang asli setempat (*indigeneous native*) yang sudah berlangsung sejak lama. Suatu pasar yang baru dibangun 10 tahun terakhir, misalnya, dapat dimasukkan dalam jenis pasar tradisional karena perdagangannya menggunakan cara-cara tradisional (Pamardi, dalam Aliyah dkk 2007: 112)

2. Ciri-ciri Pasar Tradisional

Pasar tradisional menjalankan aktivitasnya secara natural, dimana aturan yang ada dijalankan berdasarkan kesepakatan bersama. Adapun ciri-ciri dari pasar tradisional antara lain (Kholis, 2011:20):

- a. Dalam pasar tradisional tidak berlaku fungsi-fungsi manajemen: *Planning, Organizing, Actuating, Controlling*.
- b. Tidak ada konsep *marketing*, yaitu: Bahwa pembeli adalah raja, terdapat pelayanan penjualan; Penentuan harga berdasarkan perhitungan harga pokok ditambah keuntungan tertentu, Produk berkualitas, Tempat penjualan yang nyaman bagi pembeli.

Sedangkan pedagang atau penjual pada pasar tradisional biasanya mempunyai ciri:

- a. Tempat jualannya kumuh, sempit, tidak nyaman, gelap, kotor;
- b. Penampilan penjualnya tidak menarik;
- c. Cara menempatkan barang dagangan tanpa konsep marketing.

Kemudian adapun pembeli atau konsumen yang mendatangi pasar tradisional umumnya mempunyai ciri:

- a. Rela berdesak-desakan ditempat yang kumuh dan tidak nyaman;
- b. Tidak peduli dengan lalu-lalang pembeli lainnya;
- c. Pembeli pasar tradisional biasanya menguasai dan mengenal pasar tersebut utamanya masalah harga, karena bila tidak tahu, harga komoditas bisa dua atau tiga kali lipat.

E. Tinjauan tentang Retribusi Pasar

1. Pengertian Retribusi Pasar

Retribusi pasar adalah retribusi yang dipungut dari pedagang atas penggunaan fasilitas pasar dan pemberian izin penempatan oleh Pemerintah Kabupaten Daerah. Jadi retribusi pasar terdiri dari retribusi izin penempatan, retribusi kios, retribusi los, retribusi dasaran, dan retribusi tempat parkir. Menurut Sunarto (2005: 21) retribusi pasar adalah pungutan yang dikenakan pada pedagang oleh Pemerintah Daerah sebagai pembayaran atas pemakaian tempat-tempat berupa took / kios, counter/ los, dasaran, dan halaman pasar yang disediakan di dalam pasar daerah atau pedagang lain yang berada di sekitar pasar daerah lainnya yang berada di sekitar pasar daerah sampai dengan radius 200 meter dari pasar tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak dan retribusi daerah yang mengalami perubahan dengan diberlakukan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, dan Peraturan Pemerintah Nomor

66 Tahun 2001 tentang retribusi daerah, disebutkan bahwa retribusi pasar masuk ke dalam kelompok retribusi jasa umum. Retribusi jasa umum tersebut tidak bersifat komersial. Dengan demikian retribusi jasa umum merupakan pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan umum.

Dalam pelaksanaan pemungutan retribusi pasar sering mengalami hambatan, hal ini disebabkan kurangnya kesadaran para pedagang membayar retribusi terutama dipengaruhi oleh tingkat keramaian pasar. Bila pasar ramai, maka keuntungan penjualan akan naik, sehingga kesadaran untuk membayar retribusi lebih tinggi (Raga, 2011: 34)

2. Klasifikasi Retribusi Pasar

Klasifikasi retribusi pasar menurut Goedhart (dalam Marselina, 2013: 8) adalah sebagai berikut:

a. Menurut sifat prestasi Negara

Retribusi pasar adalah retribusi untuk penggunaan berbagai bangunan. Pedagang sebagai pembayaran retribusi pasar menerima prestasi dari pemerintah daerah berupa penggunaan bangunan pasar maupun fasilitas lain yang disediakan oleh pemerintah.

b. Menurut cara menentukan jumlah pungutan

Retribusi pasar, variabel jumlah pungutan tersebut tergantung dari kelas pasar, luas kios, golongan dagang serta tempat berdagang.

c. Menurut cara pembayaran

Retribusi pasar termasuk retribusi kontan. Pemakai jasa bukan kios menggunakan sistem pembayaran harian / mingguan.

3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Retribusi Pasar

Faktor-faktor yang mempengaruhi retribusi pasar menurut Soejamto (dalam Marselina, 2013:8) adalah sebagai berikut :

a. Subyek dan obyek retribusi

Subyek dan obyek retribusi akan menentukan besarnya “*tax base*” yang digunakan sebagai dasar untuk menentukan besar kecilnya beban retribusi yang harus dibayar oleh subyek retribusi. Subyek retribusi di sini adalah para pedagang yang berjualan di dalam pasar dan berada di sekitar pasar. Obyek retribusi yang dimaksud adalah lokasi pasar, lokasi kios, los, dan dasaran.

b. Tarif retribusi

Dalam penentuan tarif retribusi harus bersifat progresif. Dalam retribusi pasar progresifitas berdasarkan pada lokasi / tempat untuk berdagang. Pemakaian tempat berdagang, lokasi berdagang dalam kategori strategi dan nonstrategi yang ditentukan oleh letak tempat, yang berada di bangunan utama, los terbuka atau dasaran terbuka serta luas tempat yang digunakan oleh pedagang.

c. Sistem pemungutan retribusi

Pemungutan retribusi yang baik tidak terlepas dari prinsip-prinsip pemungutan. Prinsip-prinsip pemungutan pajak / retribusi yang

digunakan oleh Adam Smith (Soeparmoko, dalam Marselina, 2013: 8)

atau lebih dikenal dengan *smith's canons* yaitu :

1) Prinsip keadilan (*equity*)

Yaitu adanya kesamaan manfaat, kesamaan riil yang diterima dan keadilan dalam kemampuan membayar retribusi.

2) Prinsip kepastian (*certainty*)

Yaitu persyaratan administrasi / prinsip kepastian hukum, artinya pungutan hendaknya bersifat tegas, jelas dan pasti bagi pemakai jasa yang meliputi besarnya tarif, waktu pemungutan, petugas pemungut, tempat pembayaran dan lain-lain. Hal ini akan mempermudah pembayar, petugas dan pemerintah dalam membuat laporan.

3) Prinsip kelayakan (*convenience*)

Yaitu pungutan yang dilakukan hendaknya pada waktu yang tepat dan menyenangkan, dan tarif yang ditetapkan hendaknya jangan terlalu menekan subjek penderita.

4) Prinsip ekonomi (*economy*)

Yaitu perlu diperhatikan tentang efisiensi dan efektivitas dalam penarikan retribusi.