

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Sebagai akibat dari pertumbuhan penduduk yang disertai pula dengan meningkatnya perekonomian, maka tingkat mobilitas baik orang maupun barang akan meningkat pula. Keadaan ini harus diimbangi dengan penyediaan sarana dan prasarana transportasi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pertumbuhan penduduk akan mempunyai dampak langsung terhadap kebutuhan sarana dan prasarana transportasi. Namun terkadang pertumbuhan kebutuhan transportasi sering tidak sejalan dengan penyediaan prasarana transportasi.

Salah satu indikator kota sebagai ciri kota yang modern adalah tersedianya sarana transportasi yang memadai bagi warga kota. Fungsi, peran serta masalah yang ditimbulkan oleh sarana transportasi ini akan semakin besar seiring dengan kemajuan teknologi dan pertumbuhan penduduk.

Dari sekian banyak kota-kota besar yang ada di Indonesia ternyata model transportasi jalan merupakan model transportasi yang paling dominan dibanding dengan model transportasi yang lain. Oleh karena itu masalah yang dihadapi oleh hampir semua kota besar di Indonesia adalah kemacetan, kesemrawutan, dan kecelakaan lalu lintas serta pencemaran udara.

Masalah lalu lintas dan angkutan semakin vital peranannya sejalan dengan semakin ekonomis dan mobilitas masyarakat. Hal-hal yang berkaitan dengan

transportasi menyinggung langsung pada kebutuhan pribadi warga kota serta berkaitan langsung dengan ekonomi kota.

Kota Yogyakarta terkenal sebagai kota budaya dan kota pelajar. Yang juga merupakan salah satu kota tujuan wisata yang banyak dikunjungi oleh para wisatawan mancanegara dan juga wisatawan domestik. Kota Yogyakarta juga terkenal dengan julukan kota pelajar, hal ini disebabkan karena banyaknya para pelajar ataupun mahasiswa yang datang untuk menuntut ilmu di kota ini. Dengan datangnya para wisatawan dan juga para pelajar ke Kota Yogyakarta, tentunya akan mengakibatkan padatnya arus lalu lintas di jalan-jalan raya yang ada di kota Yogyakarta.

Secara umum permasalahan transportasi di kota Yogyakarta sangat dipengaruhi oleh beberapa hal berikut :

- a. Tidak seimbang nya penambahan jaringan jalan serta fasilitas lalu lintas dan angkutan dibandingkan dengan pesatnya pertumbuhan kepemilikan kendaraan yang berakibat pada meningkatnya volume lalu lintas.
- b. Meningkatnya mobilitas orang, barang, dan jasa serta pariwisata.
- c. Kurang disiplinnya pengemudi.
- d. Menurunnya kondisi fisik angkutan.
- e. Permasalahan tarif dan rute/trayek.
- f. Manajemen lalu lintas yang kurang baik.
- g. Komitmen yang rendah dalam penanganan transportasi.

- i. Terjadinya *mix traffic* ( bercampurnya segala jenis-jenis kendaraan dalam satu ruas jalan ).
- j. Regulasi yang kurang mengena dan mudah disalahtafsirkan.
- k. Perkembangan kota yang tidak diikuti dengan struktur tata guna tanah yang serasi ( tata ruang belum terpadu )
- l. Tingginya tingkat polusi udara.

Ada banyak tempat tujuan wisata di Kota Yogyakarta, salah satunya adalah Malioboro, yang terkenal dengan pedagang kaki lima yang banyak berdagang di sepanjang jalan Malioboro. Di tempat ini banyak didatangi oleh para wisatawan mancanegara maupun domestik. Di tempat ini pula terjadi mobilitas orang, barang, jasa serta pariwisata yang cukup tinggi. Yang juga menyebabkan terjadinya permasalahan transportasi.

Permasalahan transportasi yang terjadi di ruas jalan Malioboro, terjadi karena kurang adanya aturan berlalu lintas yang jelas pada pejalan kaki dan pemakai jalan yang lain. Sebagaimana diketahui selama ini, pejalan kaki kurang mendapat porsi yang memadai, jalur pejalan kaki ( trotoar ), yang kurang unsur spesifik dikalahkan oleh unsur tambahan diantaranya adalah pedagang kaki lima (PKL), yang menempati sisi kiri dan kanan jalur pejalan kaki parkir kendaraan roda 2

Ditambah dengan adanya daya tampung yang sudah sangat terbatas, sebagai akibat bercampurnya banyak aktivitas di kawasan Malioboro tersebut membuat banyak ruang-ruang kota termasuk jalur pejalan kaki memiliki tingkat pelayanan yang semakin lama cenderung semakin menurun.

Fenomena lain yang sekarang muncul di kota Yogyakarta adalah adanya kecenderungan peningkatan jumlah kendaraan pribadi. Hal ini tentu saja berpengaruh pada semakin berkembangnya arus lalu lintas di wilayah kota Yogyakarta. Sementara disisi lain, lebar dan panjang ruas jalan, mengalami perkembangan yang tidak sebanding dengan pertumbuhan kendaraan tersebut.<sup>1</sup>

Menyadari arti pentingnya peranan sektor transportasi maka lalu lintas dan angkutan jalan harus ditata dalam satu sistem transportasi nasional secara terpadu. Untuk itu pemerintah menetapkan Undang – Undang No.14 tahun 1992 tentang lalu lintas dan angkutan jalan di dalam pasal 3 dari undang-undang tersebut dikatakan bahwa :

*“ Transportasi jalan diselenggarakan dengan tujuan untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan selamat, aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien, mampu memadukan moda transportasi lainnya, menjangkau seluruh pelosok wilayah daratan untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas sebagai pendorong, penggerak dan penunjang pembangunan nasional dengan biaya yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.”*

Dari sini tampak jelas bahwa pemerintah menetapkan undang-undang tersebut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang sebaik-baiknya dan disesuaikan dengan harapan masyarakat akan angkutan jalan yang aman, cepat,

---

<sup>1</sup> Laporan Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Al-Falaq, Yogyakarta, 2013

lancar, tertib, teratur dan nyaman serta efisien, unsur-unsur ini sangat dibutuhkan oleh masyarakat untuk dapat ikut serta dalam pembangunan bangsa.

Akan tetapi ada juga permasalahan yang sifatnya organisasional. Berdasarkan keadaan sekarang pada Dinas Perhubungan yang ditinjau dari aspek Kepegawaian, aspek Beban kerja, aspek Ketatalaksanaan, aspek Tugas pokok dan fungsi dan aspek Sarana Prasarana, maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

#### 1. Aspek Kepegawaian

- a. Adanya penempatan pegawai dengan kualifikasi jabatan yang tidak sesuai.
- b. Kurang jelasnya pengaturan sistem dan prosedur pegawai non PNS.
- c. Kurang sesuainya jumlah pegawai dengan beban tugas.
- d. Kurangnya diklat teknis fungsional.
- e. Tenaga Arsiparis dan Sopir belum ada.

#### 2. Aspek Beban Kerja

Adanya beban kerja yang tidak seimbang antara unit organisasi. Beban tugas yang cukup tinggi tersebut ternyata belum didukung oleh jumlah personil. Seksi Manajemen Rekayasa Lalu Lintas( MRLL ) hanya mempunyai staf sebanyak 5 ( lima ) orang sedangkan ketugasan seksi ini



#### 4. Aspek Tugas Pokok dan Fungsi

- a. Tidak optimalnya pelaksanaan Tupoksi.

#### 5. Aspek Kewenangan

Masih adanya tarik ulur beberapa kewenangan antara Pemerintah Kota Yogyakarta dengan Pemerintah Propinsi DIY dan Kepolisian. Kewenangan untuk penyidikan suatu pelanggaran yang sampai ke tingkat pengadilan, pembinaan yustisi harus melalui Dinas Ketertiban. Jadi Dinas Perhubungan tidak berhak melakukan penyidikan.

#### 6. Aspek Sarana dan Prasarana

- a. Kurang memadainya Gedung Kantor Dinas Perhubungan.
- b. Sarana dan prasarana pengujian kendaraan bermotor milik Propinsi DIY.
- c. Kurangnya kendaraan operasional.
- d. Keterbatasan sarana dan prasarana terminal.<sup>2</sup>

Persoalan-persoalan yang dikemukakan di atas, pada umumnya hampir dijumpai di seluruh kota besar yang ada di Indonesia termasuk di Yogyakarta walaupun dalam tingkat/strata yang berbeda. Perkembangan transportasi di Yogyakarta menunjukkan peningkatan yang cukup tinggi. Hal ini disebabkan oleh pertumbuhan penduduk yang meningkat, kemudian otomatis meningkatkan permintaan terhadap transportasi, kemudian peningkatan pendapatan perkapita

---

yang juga akan mendorong naiknya kepemilikan kendaraan pribadi, dan daya tarik kota Yogyakarta sebagai kota pelajar dan kota budaya. Untuk mengetahui hal-hal apa saja yang dilakukan, apa saja yang menjadi kendala atau permasalahan apa yang menghambat kinerja organisasi tersebut dan sudah sejauh mana keberhasilan Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta dalam hal ini Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan dalam menanggulangi kemacetan di wilayah Kota Yogyakarta. Maka dari itu penulis mengambil judul “ **ANALISIS KINERJA SUB DINAS LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2004**”

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka dalam penelitian ini penulis akan mengemukakan perumusan masalah sebagai berikut :  
“Bagaimanakah kinerja Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kota Yogyakarta tahun 2004 ?”

## **C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **a. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai berdasarkan rumusan masalah dan latar belakang adalah:

Untuk mengetahui kinerja Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan



- Untuk mengetahui mekanisme kerja pelayanan Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kota Yogyakarta.
- Untuk mengetahui strategi peningkatan kinerja Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kota Yogyakarta.

b. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dapat diambil dalam penelitian ini adalah :

- Dapat mengetahui lebih jelas tentang mekanisme kinerja di Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kota Yogyakarta.

#### **D. KERANGKA DASAR TEORI**

Sebelum penulis menjabarkan lebih lanjut tentang teori sebagai proses penguraian pemecahan masalah berdasarkan perumusan masalah yang ada, pada dasarnya teori adalah: sasaran pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial dan fenomena alamiah yang hendak diteliti.<sup>3</sup>

Menurut Mochtar Mas'ood, teori adalah konsep-konsep yang saling berhubungan menurut aturan logika menjadi suatu bentuk pernyataan tertentu sehingga bisa menjelaskan fenomena tersebut secara ilmiah.<sup>4</sup>

Menurut pendapat Masri Singarimbun :

---

<sup>3</sup> Sofyan Effendi, *Unsur-Unsur Penelitian Ilmiah*, LP3ES, 1985, hal 18.

“ Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi yang merupakan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep ”.

Menurut definisi ini, teori mengandung tiga hal yaitu :

- Pertama, teori adalah serangkaian proposisi atau konsep yang berhubungan.
- Kedua, teori adalah menerangkan secara sistematis suatu fenomena dengan cara menentukan hubungan antar konsep.
- Ketiga, teori menerangkan fenomena tertentu dan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.<sup>5</sup>

Dengan demikian maka dalam hal ini teori yang akan di kemukakan adalah meliputi hal-hal sebagai berikut :

### **1. Kinerja**

Kinerja yaitu “ tingkat pencapaian hasil atau *the degree of accomplishment*”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metodologi Penelitian Sosial*, 1989, hal 17.

Sedangkan Bernardin dan Russel memberikan batasan mengenai kinerja atau performansi sebagai berikut :

“Keluaran yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama suatu periode waktu tertentu “<sup>7</sup>

Arti kata kinerja juga dapat dipahami dari tujuan pemeriksaan kinerja suatu organisasi atau perusahaan adalah sebagai berikut :

“ Tujuan kinerja yang tersurat sebenarnya adalah untuk menilai hasil-hasil kerja manajemen agar supaya dewan komisaris dapat memperoleh input yang mencukupi guna menilai tujuan yang diinginkan dan strategi yang ditempuh oleh manajemen”.<sup>8</sup>

Dengan demikian dapat dikemukakan suatu definisi kinerja adalah suatu kemampuan organisasi atau perusahaan dalam melaksanakan tugas-tugasnya guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

“ Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang dapat dihubungkan dengan kualitas atau profesionalisme dan dalam hal ini dapat dilihat dari disiplin kerja dan pendidikan “.<sup>9</sup>

Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena penilaian tersebut dapat dipakai sebagai ukuran keberhasilan penilaian suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu, bahkan penilaian tersebut, juga dapat menjadi *input* bagi perbaikan dan peningkatan organisasi.

<sup>7</sup> Bernardin dan Russel, *Human Resource Management*, Mac Graw Hiu, Inc, Singapura, 1993, hal 379.

<sup>8</sup> Bernardin dan Russel, *Op,cit*, 1998, P 9

<sup>9</sup>

Kinerja adalah :

~ Performance adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.<sup>10</sup>

Jadi kinerja dapat juga diartikan, kegiatan perencanaan yang dilaksanakan oleh kelompok atau individu untuk mencapai tujuan atau hasil yang diharapkan sesuai dengan perencanaan kinerja yang diraih oleh suatu organisasi dapat dilihat dari beberapa aspek sebagai berikut :

a. Aspek Produktivitas ( *Productivity* )

Aspek ini berkaitan dengan perbandingan antara masukan ( *input* ) dan keluaran ( *out put* ) suatu organisasi. Apabila keluaran atau hasilnya lebih besar daripada masukannya atau ongkosnya, maka kondisi ini disebut efisien atau produktivitas tinggi. Namun bila keluarannya lebih rendah daripada masukannya, maka organisasinya tersebut tidak efisien

b. Aspek Kualitas Pelayanan ( *Quality of service* )

Aspek ini bisa dilihat sebagai aspek efektifitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi kepada para konsumennya.

c. Aspek Responsivitas ( *Reponsiveness* )

Aspek ini dapat diartikan sebagai daya tanggap para pengelola organisasi terhadap kebutuhan dan keinginan dari para klien atau masyarakat sasaran. Daya tanggap disini diartikan sebagai respon terhadap kebutuhan klien dan penerapan peraturan yang benar.

d. Aspek Responsibilitas ( *Responsibility* )

Aspek ini dapat diartikan sebagai suatu kondisi administrasi dan kebijakan serta program-program yang baik yang dimiliki oleh para pengelola organisasi. Kondisi administrasi, kebijakan dan program yang baik disini dimaksudkan dalam artiannya yang luas sebagai kemantapan sistem pekerjaan.

e. Aspek Profesional ( *Professionalism* )

Aspek ini merujuk pada sifat dari suatu pekerjaan yang membutuhkan kompetensi atau keahlian teknis. Profesionalisme menjadi suatu kebutuhan yang tidak dapat dihindari oleh para pengelola organisasi, karena semakin tumbuhnya kompleksitas masalah-masalah yang ada dalam masyarakat dan semakin canggihnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

f. Aspek Akuntabilitas ( *Accountability* )

Aspek ini dapat diartikan sebagai organisasi tentang apa-apa yang telah dilakukan terhadap *share holders* ( pihak-pihak yang berkepentingan )

akan dinilai dan dievaluasi oleh kalangan yang terkait dan memiliki kepentingan dengan organisasi itu.<sup>11</sup>

Dari keenam aspek tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai suatu kinerja atau prestasi kerja yang baik maka suatu organisasi dalam hal ini adalah Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kota Yogyakarta, harus dalam keadaan seimbang dalam produktivitasnya baik itu masukan atau keluaran, didalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang datang ke kantor tersebut, harus dilayani dengan baik sesuai dengan kepentingannya atau kebutuhannya sehingga dalam melaksanakan tugasnya para aparatur dapat bekerja secara efektif dan efisien.

Untuk mencapai kinerja yang baik, sudah seharusnya para aparatur pemerintah memberikan tanggapan atau respon yang sebaik-baiknya kepada masyarakat terhadap permasalahan yang dihadapinya, sehingga dengan sikap cepat tanggap terhadap apa yang diinginkan oleh masyarakat tersebut, maka dirinya akan merasa diperhatikan oleh pemimpin atau atasannya. Dengan kemajuan zaman dan semakin canggihnya ilmu pengetahuan dan teknologi, maka semakin kompleks permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat banyak, sehingga diperlukan aparatur yang profesional untuk menghadapi tantangan tersebut.

---

<sup>11</sup> Ulung Pribadi, *Perubahan Paradigma Organisasi, Perancangan Strategis Manajemen Total Kualitas Dalam Pengembangan Organisasi* ( Diktat Mata Kuliah Pengembangan Organisasi Publik ),

Dalam hal ini, juga tidak lepas dari tanggung jawab oleh masing-masing aparaturnya tersebut. Khususnya Kantor Sub Dinas Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan terhadap pekerjaan dan tugasnya masing-masing, misalnya dengan cara penyerahan laporan setiap tiga bulan sekali, sehingga dengan cara itu perkembangan dan kemajuan dari kantor dapat diketahui dan dapat diharapkan perkembangan kinerja atau prestasi kerja akan lebih baik.

## **2. ORGANISASI PUBLIK**

### **2.1. Pengertian Organisasi**

Ibnu Syamsi<sup>12</sup> dan Suwarno Handayani<sup>13</sup> berpendapat bahwa organisasi dapat diartikan menjadi dua yaitu organisasi yang bersifat dinamis dan organisasi yang bersifat statis. Organisasi yang bersifat dinamis yaitu organisasi yang dipandang sebagai suatu sistem atau kegiatan sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu, sedang organisasi yang bersifat statis, yaitu organisasi yang dipandang sebagai sarana atau wadah untuk mencapai tujuan.

Sementara itu kelompok Mc. Farlan mendefinisikan organisasi sebagai berikut, organisasi adalah sekelompok manusia yang dapat dikenal yang mengembangkan usahanya terhadap pencapaian suatu tujuan tertentu.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Ibnu Syamsi, *Organisasi dan Manajemen*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM, hal 10.

<sup>13</sup> Suwarno Handayani, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara dan Manajemen*, Op.Cit, hal 95

<sup>14</sup> Delton E. Mc. Fallan, dalam *Ibid*

Pendapat lain dikemukakan oleh M.E. Dimock yang mendefinisikan organisasi sebagai berikut:

“Organisasi adalah suatu perpaduan sistematis dari pada bagian-bagian yang saling tergantung untuk membentuk kesatuan yang utuh melalui kewenangan koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan.”<sup>15</sup>

Organisasi adalah penggabungan orang-orang ( SDM ), benda-benda, peralatan, ruang kerja serta segala sesuatu yang berkaitan dengan semua itu (Sumber Daya Alam dan Teknologi) yang dihimpun dalam suatu hubungan yang teratur dan efektif (administrasi) untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Raymond E. Milles memberi batasan organisasi sebagai berikut:

*“...an organization is nothing more than a collection of people grouped together around a technology which si operated to transform input from its enviroentinto marketable goods of service”.* (.....organisasi tidak lebih dari pada sekelompok orang yang berkumpul bersama disekitar suatu teknologi yang dipergunakan untuk mengubah input-input dari lingkungan menjadi barang atau jasa yang dipasarkan).<sup>16</sup>

Yang dimaksud organisasi adalah sekelompok orang yang saling tergantung untuk membentuk satu kesatuan yang utuh melalui kewenangan koordinasi, dan pengawasan dalam mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.

<sup>15</sup> Dimock and Hoening Public, Dalam Suwarno Handayaniingrat, Op.Cit. Hal 95.

<sup>16</sup> ... ..



## 2.2. Organisasi Publik

Organisasi publik → organisasi yang mempunyai fungsi dan tujuan memberikan pelayanan dan menyediakan sarana dan prasarana kepada masyarakat baik dalam bentuk lisan, tulisan maupun perbuatan. Struktur maupun mekanismenya berperan untuk kelancaran pelayanan terhadap masyarakat, atau dapat dikatakan pula organisasi publik adalah organisasi yang berafiliasi pada pelayanan dan penyediaan fasilitas umum dalam memenuhi kebutuhan warga negara selama tidak bertentangan dengan norma. Yang ada di masyarakat dan aturan yang berlaku.

Dalam hal ini konsumen secara langsung menerima pelayanan dari produsen. Yang dimaksud dengan produsen dalam kaitannya tersebut dapat berupa instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah atau lembaga-lembaga swasta, sedangkan pengatur pelayanan adalah lembaga yang mengatur mekanisme antara penyedia pelayanan (produsen) dengan pihak yang menerima pelayanan (konsumen).

Menyusuri tujuan pembentukan organisasi publik yaitu untuk memenuhi kebutuhan dan melindungi kepentingan publik, maka kinerja organisasi tersebut dinyatakan berhasil apabila mampu mewujudkan tujuan yang dimaksud.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Agus Dwiyanto, *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Seminar Kinerja Organisasi  
P. 113, 114 dan 115, Badan Penyelenggara Jamban Umum Administrasi Negara, FISIPOL, UGM, 1995

Mardiasmo mengemukakan, tolok ukur kinerja organisasi publik berkaitan dengan ukuran keberhasilan yang dapat dicapai oleh organisasi tersebut.<sup>18</sup>

Menurut Gortner , Organisasi publik adalah

Organisasi kompleks yang diciptakan oleh undang-undang dan yang bertugas mengatur dan mengadministrasikan undang-undang. Sudah menjadi urusannya untuk mengadministrasikan peraturan perundang-undangan; fungsinya adalah otoritatif dalam pengertian yang sangat dalam dan sangat formal. Lebih khas lagi, menurut Gortner ialah “memampu-dayakan”, yaitu suatu karakteristik yang paling dominan dan paling menonjol dari birokrasi publik.<sup>19</sup>

Organisasi yang sebagian besar didanai dari income pemerintah dan dikontrol secara langsung maupun tidak langsung oleh politik yang dipilih dimana tujuannya adalah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat selain daripada hanya mengejar keuntungan semata. ( Lessie Willcock dan Jenny Harow,1992 )

Menurut Clive Hoetam ciri-ciri organisasi publik :<sup>20</sup>

- a. Tidak dapat memilih konsumen.
- b. Perannya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan
- c. Politik menginstitusi konflik.
- d. Pertanggungjawaban yang kompleks.
- e. Sangat sering diteliti.

<sup>18</sup> Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Penerbit Andi ,2002,hal 196.

<sup>19</sup> Gortner,Harold F.;Mahler,Julianne; dan Nicholson,Jeanne Bell *Organization Theory: A Public Perspective*.Chicago:The Dorsey Press,1987.

- f. Semua tindakan harus mendapat justifikasi.
- g. Tujuan dan output sulit diukur dan ditentukan.

Organisasi publik pada dasarnya tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya, namun ada perbedaan sedikit dalam penerapannya, karena sasaran pelayanan ditujukan secara khusus kepada manusia yang mempunyai watak dan kehendak multi kompleks.

Secara umum terdapat dua variabel penyusun organisasi yaitu variabel-variabel manusia dan variabel-variabel organisasi. Variabel-variabel organisasi sendiri mempunyai unsur-unsur tertentu, dan unsur-unsur inilah yang membedakan suatu organisasi dengan organisasi lainnya. Unsur-unsur tersebut adalah tujuan (*goals*), teknologi dan struktur.

#### **Perbedaan Antara Organisasi Publik dan Organisasi Privat**

Dari hasil studi pustaka yang dilakukan oleh Rainey et al. ( 1976 ), yang kemudian disimpulkan oleh Gortner et al. ( 1987 ), mereka menawarkan sejumlah perbedaan yang mendasar antara apa yang disebut “ organisasi publik dengan organisasi privat “. Perbedaan itu melihat apa yang membedakan organisasi publik dari organisasi privat yang dikemukakan

## **1. Faktor Lingkungan**

### *1.1. Tingkat relasi dengan pasar*

1.1.1. Tingkat relasi dengan pasar dari organisasi publik sangat kurang, yang berarti kurang insentif untuk mengurangi biaya, kurang perhatian pada efisiensi operasional dan pada penampilan organisasi yang efektif.

1.1.2. Kurangnya relasi dengan pasar berarti kurangnya indikator dan informasi, misalnya mengenai harga dan keuntungan.

### *1.2. Kendala formalitas dan hukum ( pengadilan, undang-undang, hierarki )*

1.2.1. Banyak kendala pada prosedur dan kurangnya otonomi bagi para manajer publik dalam mengambil keputusan.

1.2.2. Ada kecenderungan yang semakin besar untuk memperluas spesifikasi pekerjaan dengan kontrol yang semakin besar.

1.2.3. Lebih banyak sumber-sumber eksternal yang mempunyai pengaruh formal, selain sumber-sumber itu sendiri.

### *1.3. Pengaruh politik*

1.3.1. Diversitas dan intensitas dari pengaruh informal dari luar terhadap keputusan organisasi publik semakin besar, misalnya tawar menawar, pendapat umum, dan reaksi dari kelompok-kelompok kepentingan.

## **2. Transaksi Organisasi Lingkungan**

2.1.1. ... ..

2.1.1. Sangat mungkin bahwa peran serta dalam pelayanan pangan dan keuangan tidak dapat dihindari dan bahkan merupakan keharusan.

## *2.2. Dampak yang luas*

2.2.1. Tindakan para administrator publik mempunyai dampak simbolik yang besar dan meluas karena menyangkut kepentingan umum.

## *2.3. Pengamatan terhadap publik*

2.3.1. Pejabat publik lebih banyak melakukan pengamatan yang terinci terhadap masyarakat umum.

## *2.4. Harapan publik yang unik*

2.4.1. Harapan masyarakat yang lebih besar bahwa pejabat-pejabat pemerintah akan bertindak bijaksana, penuh tanggung jawab, hormat dan berlaku jujur.

## **3. Proses dan Struktur Internal**

*3.1. Sasaran, kriteria keputusan dan evaluasi pada organisasi publik yang sangat kompleks.*

3.1.1. Sasaran dan kriteria yang sangat beraneka ragam

3.1.2. Kekaburan yang jauh lebih besar serta ketidakjelasan dari sasaran dan kriteria.

3.1.3. Tujuan-tujuan yang bertentangan cenderung lebih besar

*3.2. Hubungan otoritas dan peran administrator*

3.2.1. Kemampuan strategi pengambilan keputusan pada tingkat administrator

3.2.2. Pada organisasi publik sering tampak kewenangan yang sangat lemah, lagi pula terpecah pada manajemen tingkat bawah, misalnya bawahan dapat potong kompas, dapat mengadu pada penguasa lain

3.2.3. Ada kesegaran untuk mendelegasikan pengambilan keputusan

3.2.4. Manajemen puncak lebih banyak mempunyai peranan politik

### *3.3. Penampilan operasional*

3.3.1. Kurang inovatif, sangat hati-hati, dan sangat kaku

3.3.2. Karena sering terjadi pergantian pejabat sebagai hasil pemilihan atau pengangkatan politis maka banyak rencana pelaksanaan terganggu

### *3.4. Insentif dan struktur insentif*

3.4.1. Ada kesulitan yang lebih besar dalam menentukan insentif untuk pekerjaan yang efektif dan efisien

### *3.5. Karakteristik pribadi dari karyawan*

3.5.1. Sifat dan kebutuhan personil yang bervariasi terutama antara para atasan dan bawahan

3.5.2. Perbedaan sifat dan kebutuhan personil berbeda-beda antara organisasi-organisasi yang berbeda

### **2.3. Dinas Daerah**

Dinas-dinas daerah tugas utamanya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung rugi, tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan jasa dengan imbalan.

Dalam pasal 26 Undang-Undang No 22 tahun 1999, diatur mengenai dinas-dinas daerah sebagai berikut:

1. Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah.
2. Dinas dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang diangkat oleh Kepala Daerah, dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.
3. Kepala dinas bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Lebih lanjut dalam penjelasan Undang-Undang No 22 tahun 1999, menyebutkan bahwa :

1. Urusan-urusan yang dilaksanakan oleh Dinas Daerah tersebut adalah unsur yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah. Pembentukan Dinas Daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang masih menjadi kewenangan daerah, pembentukannya disesuaikan dengan kebutuhan daerah oleh Pemerintah Daerah dengan suatu keputusan daerah berbentuk Peraturan Daerah yang sudah dibenarkan

2. Dalam melaksanakan tugasnya Dinas-Dinas Daerah itu berada sepenuhnya dibawah dan bertanggung jawab Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Diantara sekian banyak Dinas Daerah yang ada di Kota Yogyakarta salah satunya adalah Dinas Perhubungan. Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta terdiri dari :

- a) Unsur Pimpinan : Kepala Dinas
  - b) Unsur Pembantu Pimpinan : Bagian Tata Usaha yang terdiri dari Sub Bagian-Sub Bagian
  - c) Unsur Pelaksana :
1. Sub Dinas-Sub Dinas yang masing-masing terdiri dari Seksi-Seksi
  2. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD)
  3. Kelompok Jabatan Fungsional.

Diantara Sub Dinas-Sub Dinas yang ada di Dinas Perhubungan, salah satunya adalah Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan mempunyai tugas mengolah perencanaan, pengadaan, manajemen dan rekayasa lalu lintas, keselamatan, pengendalian operasional dan angkutan serta melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas. Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan terdiri dari:

- a. Seksi Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas.

Seksi ini mempunyai tugas menyiapkan bahan rencana pengaturan lalu lintas, kebutuhan pengadaan dan pemeliharaan rambu-rambu lalu

.....



b. Seksi Keselamatan dan Pengendalian Operasional.

Seksi ini bertugas menyiapkan bahan bimbingan keselamatan dan penertiban lalu lintas, menganalisis daerah rawan kecelakaan dan pengendalian operasional

c. Seksi Angkutan.

Seksi ini bertugas menyiapkan bahan pembinaan dan pengaturan manajemen angkutan orang, angkutan barang, dan angkutan khusus.<sup>21</sup>

## E. DEFINISI KONSEPSIONAL

Konsep atau pengertian merupakan unsur pokok dari suatu penelitian. Umumnya jika masalah dan kerangka teoritisnya sudah jelas dan telah diketahui faktanya mengenai gejala-gejala yang menjadi pokok perhatian dan suatu konsep sebenarnya merupakan definisi secara singkat dari kelompok fakta atau gejala-gejala tersebut.<sup>22</sup>

Definisi konseptual adalah unsur penelitian yang terpenting sebagai usaha untuk menjelaskan mengenai batasan pengertian antara konsep yang satu dengan konsep yang lain agar tidak terjadi kesalahpahaman.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Laporan Hasil Analisis Jabatan Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, Tim Analisis Jabatan Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun 2003.

<sup>22</sup> Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 2.

<sup>23</sup> Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 2.

Definisi konseptual yang akan digunakan adalah :

1. Kinerja Organisasi adalah pelaksanaan tugas dan fungsi Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan sebagai lembaga pemerintah yang mengkoordinasikan program Dinas Perhubungan untuk memberikan pelayanan terhadap masalah transportasi di Kota Yogyakarta yang pada kinerjanya tersebut organisasi memiliki kriteria untuk mencapai tujuan dalam menghasilkan keberhasilan pada kurun waktu dan di dalam menjalankan, terdapat pengaruh-pengaruh yang datang baik secara eksternal maupun internal yang ada dan terjadi di organisasi.
2. Efektifitas dan efisiensi suatu proses rangkaian penerapan yang dilakukan oleh organisasi dalam rangka pencapaian kinerja pada kurun waktu tertentu baik melalui sumber daya yang digunakan maupun dari hasil yang telah dijalankan sebagai sebuah penampilan yang diperlihatkan Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
3. Organisasi Publik adalah suatu lembaga pemerintah yang melayani kebutuhan masyarakat yang dikelola oleh pemerintah dan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan serta tidak hanya mengejar keuntungan semata.
4. Dinas Perhubungan merupakan Dinas yang mempunyai tugas pokok untuk melaksanakan sebagian wewenang daerah di bidang perhubungan. Dinas ini berfungsi untuk merumuskan dan

... .. dan penerapannya di bidang

Perhubungan darat, pos, dan telekomunikasi. Visi dari Dinas Perhubungan ini adalah mewujudkan pengembangan sistem dan operasional di bidang transportasi jalan serta postel yang produktif.

## **F. DEFINISI OPERASIONAL**

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel, atau dengan kata lain sebagai petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel untuk mempermudah penelitian. Selain itu definisi operasional adalah mengubah konsep atau variabel yang abstrak dengan kata-kata yang menggambarkan tingkah laku atau gejala yang dapat diamati, dapat diuji dan ditentukan atau dinyatakan kebenarannya oleh orang lain.<sup>24</sup>

Dari uraian tersebut, maka variabel-variabel/indikator-indikator yang dibutuhkan penyusun dalam penelitian ini adalah :

1. Aspek Produktivitas ✓
  - Usaha-usaha untuk mendapatkan produktivitas yang tinggi.
  - Hasil sesuai target.
  - Peningkatan kinerja.
  - Meningkatkan fasilitas.
2. Aspek Kualitas Pelayanan ✓
  - Keterampilan yang dimiliki petugas.
  - Kredibilitas atau dapat dipercaya.

- Pelayanan yang tepat.

### 3. Aspek Responsivitas

- Menanggapi kebutuhan dan keinginan masyarakat.
- Kemampuan karyawan dalam memberikan informasi.
- Kemampuan karyawan dalam melayani permintaan.

### 4. Aspek Responsibilitas ✓

- Dedikasi dan semangat kerja yang tinggi.
- Program-program dan kegiatan-kegiatan yang menuju pada visi dan misi.
- Pembinaan dan pengembangan sarana dan prasarana.

### 5. Aspek Profesionalisme

- Pengetahuan dan keahlian petugas.
- Kemampuan bekerja sama.
- Disiplin pegawai.

### 6. Aspek Akuntabilitas ✓

- Keterbukaan.
- Bentuk pertanggung jawaban pengelola organisasi.
- Dilaporkannya kegiatan-kegiatan dan hasil-hasilnya secara tertulis

7. Efektifitas dan efisiensi yang diukur melalui indikator-indikator sebagai berikut :

- Analisis efektifitas dan efisiensi Dinas.
- Tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuannya ( Efektifitas ).
- Efisiensi dilihat dari Sumber Dayanya
- Jumlah sumber daya yang diperlukan dalam melaksanakan kinerjanya selama ini ( Efisiensi ).

## **G. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian Deskriptif Analisis adalah : “ Studi untuk menelaah fakta-fakta yang ada di lapangan dan kemudian dilakukan interpretasi pada hal tersebut dengan seksama”.<sup>25</sup>

Dan studi deskriptif ini bertujuan untuk :

- Melukiskan atau menggambarkan secara akurat sifat-sifat dan beberapa fenomena, organisasi dan kelompok atau individu-individu.
- Menentukan frekuensi terjadinya suatu keadaan untuk meminimalkan hal-hal yang mempengaruhi dan memaksimalkan konsistensi atau kontinuitas yang ada tersebut pada penelitian itu.

## **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta. Pemilihan Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta sebagai lokasi penelitian didasarkan atas permasalahan yang bersifat organisasional yang mengacu rendahnya kinerja organisasi Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, hal ini dilihat dari:

- Sering terjadinya tumpang tindih pekerjaan
- Kurangnya komunikasi antara staff pegawai
- Kurangnya disiplin pegawai

## **3. Unit Analisis Data**

Sesuai dengan permasalahan pada pokok pembahasan permasalahan dalam penelitian ini, maka penulis akan melakukan kegiatannya yaitu menyusun unit analisisnya pada Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, dengan pembahasan dan secara tepat untuk dijadikan sumber data dalam menyusun karya tulis ini. dalam hal ini penulis akan mewawancarai beberapa aparat atau orang yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu :

1. Ka. Sub. Din Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
2. Staf Seksi Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas.
3. Staf Seksi Keselamatan dan Pengendalian Operasional.
4. Staf Seksi Angkutan.

#### **4. Data dan Sumber**

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Data primer adalah data yang diperoleh dari sumbernya berupa keterangan pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian.
- b. Data sekunder adalah data yang mendukung suatu penelitian atau data yang diperoleh secara langsung nyata dari buku-buku ilmiah dan dokumen-dokumen yang ada di Sub Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

#### **5. Teknik Pengumpulan Data**

Data dalam usaha mendapatkan informasi yang diperlukan, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

##### **a. Wawancara**

Suatu proses tanya jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik. Kegunaannya untuk mengumpulkan data yang ada di daerah penelitian dengan mewawancarai secara langsung. Dalam penelitian ini penulis mewawancarai Kepala Sub Bagian Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kota Yogyakarta, sebagai narasumber.

##### **b. Dokumentasi**

Pengumpulan data berdasarkan dari dokumen-dokumen data catatan yang ada di daerah penelitian berupa mesin mesin grafik, table monografi dan

c. Observasi

Suatu metode pengumpulan data dengan melalui pengamatan langsung di daerah penelitian terhadap gejala-gejala yang menjadi obyek penelitian. Dengan metode ini memungkinkan penulis dapat mengamati dari dekat, sehingga dapat mengetahui daerah dan masyarakat serta dapat memperoleh data primer dan data sekunder.

**6. Teknik Analisis Data**

Berdasarkan metode penelitian yang digunakan, maka penulis menggunakan analisis data kualitatif yaitu data yang sudah terkumpul kemudian diklasifikasikan berdasarkan jenis data kemudian disusun secara logis untuk menjawab permasalahan.<sup>26</sup>