

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap negara dalam menata dan mengatur sistem pemerintahannya pasti mempunyai cita-cita yang ingin dicapai. Cita-cita dan tujuan ini merupakan kristalisasi nilai-nilai yang diyakini kebenarannya oleh masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai dasar pijakan dalam melaksanakan pembangunan di Negeranya. Upaka sebKarena cita – cita merupakan kristalisasi nilai-nilai yang diyakini kebenarannya maka antara negara satu dengan negara lainnya tidak sama dalam hal pencapaian tujuan. Demikian juga dengan negara Indonesia yang mempunyai tujuan seperti yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) khususnya Alinea IV yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Ketentraman dan ketertiban merupakan sebuah kondisi yang sangat di harapkan oleh masyarakat, maka perlu diadakan pembinaan terhadap ketentraman dan ketertiban di daerah secara terencana dan terpadu. Dalam penanggulangan ancaman gangguan ketentraman dan ketertiban diterapkan suatu sistem pembinaan ketentraman dan ketertiban menurut pola-pola tertentu, baik melalui usaha-usaha

masyarakat maupun pemerintah melalui pendekatan kemakmuran dan keamanan . Untuk dapat terciptanya suatu kondisi ketentraman dan ketertiban yang mantap di daerah, perlu dilakukan suatu pembinaan yang meliputi segala usaha, tindakan, pengarahannya serta pengendalian segala sesuatu yang berkaitan dengan ketentraman dan ketertiban.

Pembangunan merupakan proses perubahan yang dilaksanakan oleh hampir semua bangsa di dunia, karena pembangunan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari usaha mencapai kemajuan bagi bangsa tersebut. Pembangunan nasional dilaksanakan bersama oleh masyarakat dan pemerintah.

Sampai saat ini aparat birokrasi pemerintah belum sepenuhnya melaksanakan tugas sesuai dengan fungsi yang dibebankan kepadanya berdasarkan norma-norma yang ditetapkan dan diharapkan oleh masyarakat. Kondisi ini dapat dilihat melalui berbagai penyimpangan yang terjadi sehingga semakin lama semakin parah dan berakibat pada tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah menurun. Diperparah dengan krisis global yang mengakibatkan krisis diberbagai bidang dan semuanya bermuara pada krisis kepercayaan.

Birokrasi pemerintahan sedang bergeser dengan beberapa upaya korektif, mengupayakan netralitas tumbuhnya demokrasi, tumbuhnya orientasi pada masyarakat dan tumbuhnya aspirasi dan control masyarakat. Birokrasi sedang bergeser dari paradigma sentralistik ke desentralistik, dari otoritarian ke egalitarian dan demokratis, dari kedaulatan Negara kedaulatan rakyat, dari organisasi yang besar

menjadi ramping tapi kaya fungsi, dari rowing (semua dikerjakan sendiri) menjadi (mengarahkan). Upaya-upaya tersebut masih dibayangi oleh ketidakpastian dan sedang mencari bentuk yang tepat. Pada dasarnya upaya tersebut diarahkan untuk mendapatkan dukungan administrasi Negara yang mapan mengenai kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi birokrasi dalam mewujudkan administrasi yang makin handal, professional, efisiensi, efektif serta tanggap terhadap keluhan rakyat dan dinamika perubahan lingkungan.

Suatu organisasi didirikan sebagai suatu wadah untuk mencapai suatu atau beberapa tujuan. Organisasi tersebut harus mengelola berbagai dan rangkaian kegiatan yang diarahkan menuju tercapainya tujuan organisasi. Pelaksanaan rangkaian kegiatan dalam organisasi dilakukan oleh manusia (*humanbeing*) yang bertindak sebagai aktor atau peserta dalam organisasi yang bersangkutan, maka dengan sendirinya kinerja (*performance*) organisasi yang bersangkutan banyak tergantung pada perilaku manusia yang terdapat dalam organisasi tersebut.

Bagi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta, salah satu instansi perangkat daerah yang bertindak sebagai aparatur pemerintah daerah dalam menjaga keamanan dan ketertiban serta penegakan peraturan daerah maka penilaian kinerja bagi aparatur organisasi memiliki arti yang sangat penting terutama dalam upaya melakukan perbaikan-perbaikan pada masa yang akan datang. Penilaian kinerja bagi aparatur berguna untuk menilai kuantitas, kualitas dan efisiensi fungsi, motivasi, dan guna peyesuaian anggaran organisasi. Tetapi persoalannya, apakah penilaian yang

dilakukan telah menggambarkan kinerja yang sebenarnya. Hal ini akan sangat ditentukan oleh ketajaman dalam menentukan cakupan, cara dan indicator-indikator yang digunakan. Suatu penilaian yang menggunakan cakupan, cara dan indicator yang sangat terbatas akan memberikan hasil yang sangat terbatas pula dan berarti kurang menggambarkan keadaan sebenarnya. Selama ini, penilaian secara sistematis terhadap kinerja aparatur belum menjadi tradisi, sehingga berakibat pada munculnya perdebatan yang tidak terselesaikan ketika terjadi hasil penilaian yang berbeda antara pihak yang satu dengan yang lainnya.

Manajemen kinerja merupakan suatu proses yang dirancang untuk meningkatkan kinerja organisasi, kelompok dan individu yang digerakkan oleh para manajer. Namun pada dasarnya manajemen kinerja adalah suatu proses yang dilaksanakan secara sinergi antara manajer, individu dan kelompok terhadap suatu pekerjaan didalam organisasi. Proses ini lebih didasarkan pada prinsip manajemen berdasarkan sasaran (*management by objective*) dari pada manajemen berdasarkan perintah.¹ Selain itu manajemen kinerja didasarkan kepada kesepakatan tentang sasaran, persyaratan pengetahuan, keahlian, kompetensi, rencana kerja dan pengembangan. Dengan demikian manajemen kinerja mencakup pengkajian ulang terhadap kinerja secara berkesinambungan dan dilakukan secara bersama berdasarkan kesepakatan mengenai sasaran, persyaratan pengetahuan, keahlian, kompetensi,

¹ Dharma, Surya. 2005, Manajemen Kinerja; Falsafah, Teori dan Penerapannya, Pustaka Pelajar. Yogyakarta, hal. 1

rencana kerja dan pengembangan, serta pengimplementasian rencana peningkatan dan pengembangan lebih lanjut.

Pada dasarnya manajemen kinerja adalah suatu cara untuk mendapatkan hasil yang lebih baik bagi organisasi, kelompok dan individu dengan memahami dan mengelola kinerja sesuai dengan target yang telah direncanakan, standar dan persyaratan kompetensi yang telah ditentukan. Dengan demikian manajemen kinerja merupakan suatu proses untuk menetapkan apa yang harus dicapai, dan pendekatannya untuk mengelola dan pengembangan manusia melalui cara yang dapat meningkatkan kemungkinan bahwa sasaran akan dapat dicapai dalam suatu jangka waktu tertentu baik pendek maupun panjang.

Manajemen kinerja didasarkan kepada suatu asumsi bahwa bilamana orang tahu dan mengerti apa yang diharapkan, dan diikutsertakan dalam penentuan sasaran yang akan dicapai maka akan menunjukkan kinerja untuk mencapai sasaran tersebut.² Tujuan umum dari manajemen kinerja adalah untuk menciptakan budaya para individu dan kelompok memikul tanggung-jawab bagi usaha peningkatan proses kerja dan kemampuan yang berkesinambungan. Manajemen kinerja dan proses evaluasi kinerja dapat membantu dalam mencapai perubahan kultural tapi hanya bila perubahan tersebut dikelola dengan baik.

² Ibid. hal. 27

Sehingga analisis terhadap kinerja birokrasi public menjadi sangat penting atau dengan kata lain memiliki nilai yang amat strategis. Informasi mengenai kinerja aparatur dan faktor-faktor yang ikut berpengaruh terhadap kinerja aparatur sangat penting untuk diketahui, sehingga pengukuran kinerja aparat hendaknya dapat diterjemahkan sebagai suatu kegiatan evaluasi untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya. Oleh karena itu evaluasi kinerja merupakan analisis interpretasi keberhasilan dan kegagalan pencapaian kinerja. Upaya mengarahkan, membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan peluang serta mampu menyeimbangkan antar berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya. Hal tersebut membutuhkan personil yang bersungguh-sungguh fokus pada visi, misi dan melaksanakannya dengan baik.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat (publik) merupakan perwujudan dan fungsi aparatur Negara sebagai pelayanan masyarakat (abdi), disamping sebagai abdi Negara. Dalam konteks ini masyarakatlah sebagai aktor utama (pelaku) pembangunan, sedangkan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing serta menciptakan suasana yang menunjang kegiatan-kegiatan dari masyarakat tersebut. Pada kondisi ini aparatur Negara dituntut untuk lebih mampu memperbaiki kinerjanya (pelayanan prima) dan diharapkan lebih mampu merumuskan konsep atau menciptakan iklim yang kondusif, sehingga sumber

daya pembangunan dapat menjadi pendorong percepatan terwujudnya masyarakat yang mandiri dan sejahtera.

Kemudian bagaimana kegiatan masyarakat dan kegiatan pemerintah itu dapat terjadi sinkronisasi yaitu saling bersentuhan, menunjang dan melengkapi dalam satu kesatuan langkah menuju tercapainya tujuan pembangunan nasional. Suasana tersebut dapat diciptakan jika aparatur Negara memiliki semangat pengabdian yang tinggi dan profesional dalam pemberian layanan publik. Pada sisi lain perkembangan dan perubahan yang diakibatkan oleh globalisasi yang mempengaruhi seluruh aspek kehidupan seperti disektor ekonomi, investasi, barang dan jasa, menjadikan para pelaku birokrasi (aparatur) semakin ditentang dan dituntut untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanannya kepada masyarakat. Pada tataran inilah, kinerja birokrasi pelayanan publik menjadi suatu isu yang semakin strategis karena perbaikan kinerja birokrasi memiliki implikasi yang luas dalam kehidupan masyarakat, terutama dalam memperbaiki tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Buruknya kinerja birokrasi selama ini menjadi salah satu faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Keamanan dan ketertiban masyarakat dan perlindungan masyarakat merupakan salah satu kebutuhan masyarakat yang perlu dipenuhi. Keamanan dan ketertiban adalah dua keadaan yang dinamis yang memungkinkan pemerintah dan masyarakat dapat melakukan aktifitas sehari-hari.

Aturan-aturan yang menjadi rambu-rambu dalam kehidupan masyarakat perlu dikawali oleh alat Negara atau aparat Negara yang ditugaskan menurut undang-undang dan atau peraturan yang ada dibawahnya seperti peraturan daerah. Untuk pemerintah Daerah Yogyakarta yang ditugaskan untuk menjaga keamanan dan ketertiban serta perlindungan masyarakat adalah Satuan Polisi Pamong Praja dan Linmas berdasar undang-undang nomor 32 tahun 2004 dan seperti adanya Peraturan daerah kota Yogyakarta yang mendasari tugas utama Satuan Polisi Pamong Praja adalah salah satunya Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2005.

Satuan Polisi Pamong Praja sebagai penegak aturan yang berada di bawah atap Dinas Ketertiban Yogyakarta sangat jelas melarang siapapun melakukan kegiatan usaha di trotoar, bahu jalan, badan jalan atau jalur hijau. Permasalahan PKL yang sudah menjadi masalah umum disetiap kabupaten/kota, merupakan salah satu masalah kompleks pemerintah daerah. Yang terlibat dalam penanganan PKL seyogyanya bukan hanya Satpol PP sebagai penegak aturan, melainkan juga dinas/instansi yang tercantum didalam Peraturan Walikota No. 45 Tahun 2007 Tentang perelokasian PKL di Jalan Mangkubumi, antara lain Dinas Kimpraswil, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Disperindagkoptan dan Dinas Perhubungan yang mempunyai tugas dan fungsi masing-masing dalam melaksanakan penataan Pedagang Kaki Lima di Jalan Mangkubumi Tahun 2007.

Satuan Polisi Pamong Praja merupakan mitra utama Polri di daerah dalam menjaga keamanan, ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat. Polisi Pamong

Praja diharapkan bisa meningkatkan kinerja sehingga lebih professional sebagai aparaturn pemerintah untuk semakin menumbuhkan kepercayaan masyarakat. Selain itu Polisi Pamong Praja harus senantiasa membangun kerjasama yang sinergis dengan aparaturn dan instansi terkait dalam pelaksanaan tugas-tugas di lapangan serta selalu memantau dan menyaring informasi berkaitan dengan keadaan yang membahayakan di tengah-tengah masyarakat. Kontribusi dan peran Polisi Pamong Praja di dalam pencapaian sasaran penegakan peraturan daerah semakin diperhitungkan dan sekaligus dituntut untuk ditingkatkan. Apalagi terkait peraturan daerah nomor 18 tahun 2005, tentang penegakan peraturan daerah tentang pemberdayaan PKL yang menggunakan fasilitas publik.

Sebagai aparaturn pemerintah daerah, Satpol PP harus mampu melaksanakan tugas serta kewajiban karena semua itu berdampak pada hasil kerja dari lembaga itu sendiri dan juga harus memiliki aspek-aspek yang mendukung kinerja diantaranya yaitu aspek responsivitas, aspek tanggungjawab, aspek profesionalisme, aspek akuntabilitas dan aspek produktifitas. Sehingga dalam hal penegakan perda nomor 18 tahun 2005 Satpol PP bisa terlihat sejauh mana kinerja yang telah dilakukan, dalam hal ini berkaitan dengan penataan Pedagang Kaki Lima (PKL), Jalan Mangkubumi.

Oleh karena itu penulis akan membahas bagaimana **Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dengan studi kasus Terhadap Penataan PKL Jalan Mangkubumi Tahun 2007**. Kasus ini diambil karena pentingnya kinerja Satuan Polisi Pamong Praja dalam menyelenggarakan keamanan dan ketertiban

apalagi dalam penegakan peraturan daerah. Satpol PP bertugas menjalankan tugas teknis berupa penertiban yang dilandasi dengan regulasi. Dalam menjalankan aktivitasnya, PKL yang menggunakan fasilitas umum dan juga menggunakan lahan milik warga lain yang tidak memiliki izin usaha jelas merugikan warga atau pengusaha tempat para PKL menjual dagangannya. Karena itu lah perlu dilakukan penertiban. Selain itu penulis ingin melihat seperti apa kinerja Dinas Ketertiban dalam melaksanakan Penertiban PKL di Jalan Mangkubumi Tahun 2007.

Dalam penanganan relokasi pedagang kaki lima ke Pasar Pakuncen Satuan polisi pamong praja yang bekerjasama dengan instansi lain untuk memujudkan pelaksanaan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 45 Tahun 2007. Satuan Polisi Pamong Praja menjalankan tugasnya berdasarkan Perda No. 18 Tahun 2005 yang mana didalam perda tersebut diatur tugas dan fungsi Satpol PP Yogyakarta dalam menangani permasalahan yang ada di Kota Yogyakarta untuk mewujudkan Kota Yogyakarta yang berhati nyaman.

Satuan Polisi Pamong Praja adalah unsur pelaksana pemerintah daerah dibidang ketentraman dan ketertiban umum. Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas melaksanakan sebagian kewenangan daerah dibidang pembinaan polisi pamong praja, ketentraman, ketertiban umum, dan penegakan peraturan perundang-undangan. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas antara lain: merumuskan dan merencanakan kebijakan teknis yang berkaitan dengan ketentraman dan ketertiban umum; melaksanakan pembinaan polisi pamong praja;

tersebut disampaikan oleh Assisten Sekda II Bidang Pemerintahan Pemkot Yogyakarta Sarjono. Sarjono yang juga Mantan Kepala Bagian Hukum Pemkot Yogyakarta tersebut mengatakan bahwa ia tidak akan melakukan kompromi kepada PKL yang ngotot tidak mau direlokasi. "Silakan saja, tapi jangan berdagang di lokasi lama," tegasnya Pemkot telah berusaha untuk memuaskan kepentingan banyak pihak tetapi tetap memiliki frame yang tegas terhadap kebijakannya.³

Kasus ini menjadi salah satu contoh sukses pemerintah dalam penegakan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Meskipun sempat terjadi unjuk rasa, namun aksi tersebut tidak sampai berlarut-larut dan berujung pada kekerasan. Pemkot berhasil melakukan pengelolaan ide dimana para pedagang yang tidak mendukung relokasi tetap diberi kesempatan untuk menempati Pasar Pakuncen yang telah disediakan. Pemerintah telah bisa mengambil sikap yang tepat dimana ia tidak memusuhi para pedagang yang kontra terhadap kebijakan relokasi.

B. Rumusan masalah

Bagaimana kinerja Satuan Polisi Pamong Praja dalam penataan PKL di Jalan Mangkubumi tahun 2007?

³ <http://www.jogja.go.id/index/extra.print/1694>, diakses pada tanggal

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan dari penelitian yang penulis lakukan adalah:

- a. Untuk mengetahui kinerja Satuan Polisi Pamong Praja dalam menjalankan kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta terhadap penataan PKL jalan mangkubumi kota Yogyakarta tahun 2007.
- b. Untuk Menjelaskan kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta

2. Manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:

a. Teoritis

- Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan teori tentang analisis kinerja oleh pemerintah kota Yogyakarta.

b. Praktis

- Manfaat penelitian ini bagi pemerintah Kota Yogyakarta khususnya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta adalah sebagai bahan pertimbangan bagi Satuan Polisi Pamong Praja dalam memberikan pelayanan kinerja yang baik kepada masyarakat.

D. Kerangka teori

1. Kinerja

a. Pengertian kinerja

Akhir-akhir ini kinerja telah menjadi *terminology* atau konsep yang sering dipakai orang dalam berbagai pembahasan dan pembiasaan, khususnya dalam rangka mendorong keberhasilan organisasi atau sumber daya manusia. Terlebih, saat ini organisasi dihadapkan pada tantangan kompetisi yang tinggi, era kompetisi pasar global, kemajuan teknologi informasi, maupun tuntutan pelanggaran atau pengguna jasa layanan yang semakin kritis⁴.

Bahkan, kinerja akan selalu menjadi isu actual dalam organisasi karena apapun organisasinya kinerja merupakan pertanyaan kunci terhadap efektifitas atau keberhasilan organisasi. Organisasi yang berhasil dan efektif merupakan organisasi dengan individu yang didalamnya memiliki kinerja yang baik. Organisasi yang efektif atau berhasil akan ditopang oleh sumber daya manusia yang berkualitas. Banyak organisasi yang berhasil atau efektif karena ditopang oleh kinerja sumber daya manusia. Sebaliknya, tidak sedikit organisasi yang gagal karena faktor kinerja sumber daya manusia. Dengan demikian, ada kesesuaian antara

⁴Suarmanto, 2009.: Kinerja dan Pengembangan Kompetensi SDM. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hal 6

keberhasilan organisasi atau kinerja organisasi dengan kinerja individu atau sumber daya manusia.

Sehingga kinerja adalah sebuah proses untuk menetapkan apa yang harus dicapai dan pendekatannya untuk mengelola dan pengembangan manusia melalui suatu cara yang dapat meningkatkan kemungkinan bahwa sasaran akan dapat dicapai dalam suatu jangka waktu tertentu baik pendek maupun panjang.⁵

Selain itu, kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam strategi planning suatu organisasi.⁶

Defenisi diatas mengandung unsur-unsur penting yaitu:

- a. Suatu kerangka kerja dari sasaran yang telah direncanakan, standard an persyaratan kompetensi yang telah disepakati. Manajemen kinerja adalah suatu kesepakatan diantara seseorang pegawai dengan kepemimpinan atau kepala kantor tentang berbagai harapan. Kinerja kebanyakan adalah tentang pengelolaan harapan dari seseorang pegawai.

⁵ Ibid

⁶ Ibid.

b. Sebuah proses: kinerja bukan hanya serangkaian sistem prosedur, melainkan serangkaian tindakan yang diambil untuk mencapai suatu hasil dari hari kehari dan mengelola peningkatan kerja.

c. Pemahaman bersama, untuk memperbaiki kinerja, para pegawai perlu memiliki pemahaman bersama tentang bagaimana seharusnya bentuk tingkat kinerja dan kompetensi yang tinggi itu dan ada pula yang hendak dicapai.

d. Suatu pendekatan dalam mengelola dan mengembangkan sumber daya manusia. Kinerja mempunyai focus 3 hal. Pertama, bagaimana para pemimpin dan pegawainya bekerja secara efektif dengan orang-orang terkait. Kedua, bagaimana para pegawai bekerja sama dengan pemimpin. Ketiga, bagaimana pegawai dapat dikembangkan untuk meningkatkan pengetahuan, keahlian dan kepiawaian serta kinerja mereka.

e. Pencapaian, pada akhirnya kinerja adalah pencapaian yang berhubungan dengan pekerjaan pegawai sehingga mereka dapat memanfaatkan kemampuannya sebaik mungkin, menyadari potensi mereka sendiri dan memaksimalkan kontribusi keberhasilan organisasi.

Kinerja didasarkan pada suatu asumsi bilamana pegawai tahu dan mengerti apa yang diharapkan dari organisasi dan diikutsertakan dalam penentuan sasaran yang akan dicapai maka organisasi akan menunjukkan pencapaian kerja untuk sasaran tersebut.

Tujuan umum kinerja adalah untuk menciptakan budaya para pegawai dan memikul tanggung jawab bagi usaha peningkatan proses kerja dan kemampuan yang berkesinambungan.

Proses kinerja dapat digunakan untuk mengkomunikasikan dan memperkuat strategi, nilai dan norma organisasi dan mengintegrasikan sasaran individu dan organisasi. Kinerja memungkinkan pegawai untuk mengekspresikan pandangan mereka tentang apa yang seharusnya mereka kerjakan, arah yang akan dituju dan bagaimana seharusnya mereka dikelola. Sehingga proses ini memberikan suatu cara bagaimana sasaran kerja dapat dipahami secara bersama oleh para pegawai dan pemimpin. Para pemimpin dapat memperjelas harapan yang mereka inginkan dari stafnya dan para pegawai dapat mengkomunikasikan harapan mereka dalam pekerjaannya bagaimana bakat pribadi mereka dapat dimanfaatkan oleh organisasi.

Bernardin dan Russel memberi batasan kinerja (*performance*) sebagai *the record of outcomes produced on a specified job function or*

activity during a specified time period (catatan *outcome* yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan atau kegiatan selama suatu periode waktu tertentu)⁷

Konsep kinerja (*performance*) dapat didefinisikan sebagai sebuah pencapaian hasil atau *degree of accomplishment* (Rue dan Byars, 1981 dalam Keban 1995). Hal ini berarti bahwa, kinerja suatu organisasi itu dapat dilihat dari tingkatan sejauh mana organisasi dapat mencapai tujuan yang didasarkan pada tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Mengingat bahwa *Raison d'être* dari suatu organisasi itu adalah untuk mencapai tujuan tertentu yang sudah ditetapkan sebelumnya, maka informasi tentang kinerja organisasi merupakan suatu hal yang sangat penting.

Informasi tentang kinerja organisasi dapat digunakan untuk mengevaluasi apakah proses kerja yang dilakukan organisasi selama ini sudah sejalan dengan tujuan yang diharapkan atau belum. Akan tetapi dalam kenyataannya banyak organisasi yang justru kurang atau bahkan tidak jarang ada yang tidak mempunyai informasi tentang kinerja dalam organisasinya.

⁷Fausino Cardoso Gomes, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 1997, Hal. 135

Untuk menilai kinerja organisasi ini tentu saja diperlukan indikator-indikator atau kriteria-kriteria untuk mengukurnya secara jelas. Tanpa indikator dan kriteria yang jelas tidak akan ada arah yang dapat digunakan untuk menentukan mana yang relatif lebih efektif diantara: alternatif alokasi sumber daya yang berbeda, alternatif desain-desain organisasi yang berbeda, dan diantara pilihan-pilihan pendistribusian tugas dan wewenang yang berbeda (Jhon M. Bryson, 2002). Sekarang permasalahannya adalah kriteria apa yang digunakan untuk menilai organisasi.

Sebagai sebuah pedoman, dalam menilai kinerja organisasi harus dikembalikan pada tujuan atau alasan dibentuknya suatu organisasi. Misalnya, untuk sebuah organisasi privat/swasta yang bertujuan untuk menghasilkan keuntungan dan barang yang dihasilkan, maka ukuran kinerjanya adalah seberapa besar organisasi tersebut mampu memproduksi barang untuk menghasilkan keuntungan bagi organisasi. Indikator yang masih bertalian dengan sebelumnya adalah seberapa besar *efficiency* pemanfaatan input untuk meraih keuntungan itu dan seberapa besar *efficiency* proses yang dilakukan untuk meraih keuntungan tersebut.

Dalam rangka melaksanakan kegiatan sebagai upaya untuk pencapaian tujuan dan secara optimal, baik dalam lingkungan organisasi maupun lembaga pemerintah seperti Satpol PP dalam penelitian ini,

bahwa aspek yang sangat penting yang harus diperhatikan baik oleh aparat ataupun oleh pegawai pada khususnya aparat pemerintah daerah adalah analisis kinerja, yang mana dalam kinerja tersebut adalah merupakan tingkat pencapaian suatu perencanaan atau yang menjadi rencana kerja dalam suatu lembaga pemerintah maupun dalam organisasi pada umumnya.

Dari defenisi tersebut dapat diberikan arti bahwa kinerja merupakan suatu proses untuk pencapaian hasil, baik dari segi kualitas maupun kuantitas dari seseorang pegawai atau aparat secara individu maupun dari sebuah unit kerja secara berkelompok sesuai dengan tugas dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi tersebut yang dalam pelaksanaannya tidak bertentangan dengan hukum atau peraturan yang berlaku.

b. Elemen Pokok Pengukuran Kinerja

Membicarakan kinerja akan selalu terkait dengan ukuran atau standar kinerja. Ukuran atau standar kinerja terkait dengan parameter-parameter tertentu atau dimensi yang dijadikan dasar atau acuan oleh organisasi untuk mengukur kinerja. Untuk dapat melakukan pengukuran dengan baik, banyak pakar atau ahli yang berpendapat tentang standar kinerja yang dapat digunakan, tetapi kebanyakan pendapat bervariasi. menyatakan

bahwa standar kinerja seharusnya didasarkan pada pekerjaan, dikaitkan dengan persyaratan yang dijabarkan dari analisis pekerjaan, dan tercermin dalam deskripsi pekerjaan dan spesifikasi pekerjaan.

Bufford, 1988 (dalam Werther & Davis, 1996) menyatakan bahwa untuk menjadi efektif, standar kinerja seharusnya dikaitkan dengan hasil yang diinginkan dari masing-masing pekerjaan. *Lathams & Wexley, 1981 (dalam Werther dan Davis, 1996)* mengemukakan bahwa idealnya penilaian didasarkan pada kinerja aktual dari identifikasi elemen-elemen kritis melalui analisis pekerjaan⁸.

Elemen pokok suatu pengukuran kinerja antara lain:

1. Menetapkan tujuan, sasaran, dan strategi organisasi.

Tujuan adalah pernyataan secara umum tentang apa yang ingin dicapai organisasi. Sasaran merupakan tujuan organisasi yang sudah dinyatakan secara eksplisit dengan disertai batasan waktu yang jelas. Strategi adalah cara atau teknik yang digunakan organisasi untuk mencapai tujuan dan sasaran.

2. Merumuskan indikator dan ukuran kinerja.

⁸Op. Cit

Indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja.

Indikator merupakan salah satu bagian terpenting dari analisis kinerja. Penyusunan variabel kinerja dibuat pada tahap setelah penyusunan program dan kegiatan suatu organisasi atau lembaga pemerintah. Oleh karenanya, penetapan indikator kinerja merupakan langkah lanjut dari kegiatan atau aktifitas yang telah ditetapkan dalam rencana strategis. Indikator kinerja adalah ukuran kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut *Edwin B. Flippo* indikator atau ukuran-ukuran kinerja aparat atau pegawai meliputi:

- a. Mutu kerja yang berkaitan dengan ketetapan, ketelitian, keterampilan dan keraihan hasil pekerjaan.
- b. Kualitas kerja berkaitan dengan pelaksanaan tugas kerja yang tidak hanya diperhitungkan dari tugas reguler tetapi juga penerimaan tugas ekstra dan kecepatan dalam menyelesaikan tugas tersebut.

b. Penilaian kemajuan organisasi.

Pengukuran kinerja yang dilakukan setiap periode waktu tertentu sangat bermanfaat untuk menilai kemajuan yang telah dicapai organisasi.

c. Meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja menghasilkan informasi yang sangat bermanfaat untuk pengambilan keputusan manajemen maupun *stakeholders*.

Berbicara tentang masalah kinerja yang menyangkut kinerja personil atau aparatur, erat hubungannya dengan cara mengadakan penilaian terhadap kinerja tersebut. Sondang P. Siagian mengemukakan adanya tujuh elemen kunci suatu sistem penilaian kinerja yaitu:

a. Yang menjadi sasaran penilaian adalah kinerja para karyawan sehingga diperoleh informasi yang akurat tentang kinerja tersebut, apakah memuaskan atau tidak.

b. Standar kinerja, standar kinerja itulah yang digunakan sebagai alat pengukur. Karena itu standar merupakan instrumen pembandingan antara kinerja yang ditampilkan dan hasil yang dicapai.

c. Alat pengukur kinerja dengan cirri-cirinya yaitu: mudah digunakan, dapat dipercaya, menunjukkan perilaku, yang kritikal, baik yang sifatnya positif maupun negatif dapat diverifikasi oleh orang lain dan mengukur kinerja yang ditampilkan secara regular bukan kinerja yang pada satu momen terlalu menonjol.

d. Hal-hal yang dikemukakan tersebut akan menghasilkan penilaian kinerja yang obyektif karena didasarkan pada kriteria yang rasional, diterapkan secara baku dengan menggunakan tata cara yang tepat.

e. Hasil penilaian kinerja harus tercatat secara akurat dan lengkap dalam arsip kepegawaian setiap karyawan, karena bahan informasi yang terdapat didalamnya pasti akan digunakan lagi di masa yang akan datang.

f. Bahan informasi yang diperoleh dari penilaian kinerja akan digunakan oleh manajemen sumber daya manusia untuk berbagai kepentingan pengambilan keputusan yang menyangkut berbagai aspek kehidupan kekarayaan para karyawan.

g. Penilaian kinerja merupakan kegiatan yang sifatnya siklikal, dalam arti menjadi secara berkala sepanjang kehidupan karyawan dalam suatu organisasi⁹

Melalui pengukuran kinerja maka instansi pemerintah dapat mengetahui kinerja pada periode tertentu. selain itu juga akan diketahui apakah pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah mengalami peningkatan dan sebesar apa peningkatan itu.

Penilaian akan kinerja aparat atau pegawai umumnya lebih tertuju pada penilaian atas usaha aparat pemerintah didalam meningkatkan pemberian pelayanan kepada masyarakat melalui tugas dan fungsinya dalam pelaksanaan pembangunan sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk dapat mengatur kinerja aparat secara obyektif dan akurat, maka diperlukan adanya indikator yang menjadi tolok ukur tingkat kinerja aparat.

Kurang lebih 2 (dua) syarat utama yang diperlukan guna melakukan penilaian kinerja yang efektif, yaitu:

- a. Adanya kriteria performasi yang dapat diukur secara obyektif.
- b. Adanya obyektifitas dalam proses evaluasinya¹⁰

⁹ Siagian, P. Sondang, Filsafat Administrasi, Rineka Cipta, 1996, hal. 169

Penilaian kinerja digunakan sebagai pengukur keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sebuah misi. Mengenai organisasi publik, informasi kinerja sangat berguna dalam menilai seberapa besar pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu apakah memenuhi target dan harapan. Informasi kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para aparat pemerintah daerah dalam melakukan perubahan-perubahan dalam suatu organisasi. Dengan melakukan penelitian terhadap kinerja maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara terarah dan sistematis.

Kegunaan penilaian kinerja adalah:

- a. Menilai kualitas, kuantitas, dan efisiensi pelayanan.
- b. Memotivasi birokrat pelaksana.
- c. Memonitor para kontraktor.
- d. Melakukan penyesuaian anggaran (*budget*).
- e. Mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani.
- f. Menuntun perbaikan dalam pelayanan publik.

¹⁰ Op. cit, hal. 136

Disisi lain penilaian kinerja suatu organisasi publik masih amat jarang dilakukan dan tidak ada transparansi publik. Lain halnya dengan organisasi bisnis yang kinerja penyelenggaranya dapat dilakukan dengan cara misalnya melihat tingkat laba yang berhasil diperolehnya. Berbeda dengan organisasi publik yang memiliki tolok ukur kompleks, karena hal-hal yang dapat diukur lebih beraneka ragam dan kadang-kadang bersifat abstrak sehingga penilaian kinerja tidak bisa dilakukan hanya menggunakan satu variabel saja.

c. Fokus Pengukuran Kinerja Sektor Publik

Pengukuran kinerja merupakan suatu aktivasi penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi. Jadi pengukuran kinerja harus berbasis pada strategi organisasi. Pemilihan indikator dan ukuran kinerja dan penetapan target untuk setiap ukuran ini merupakan upaya konkret dalam memformulasikan tujuan strategis organisasi sehingga lebih terwujud dan terukur. Pengukuran kinerja juga harus didasarkan pada karakteristik operasional organisasi. Hal ini terutama diperlukan untuk mendefinisikan indikator dan ukuran kinerja yang digunakan.

Penyebab kesulitan dalam pengukuran kinerja adalah:

- a. Tujuan dan misi organisasi pelayanan publik sangat kabur dan bersifat multidimensional.
- b. *Stakeholders* (pengambilan keputusan) jauh lebih banyak dan kompleks dari pada orang swasta.
- c. *Stakeholders* sering memiliki kepentingan antara satu dengan yang lain¹¹

Penilaian terhadap bagaimana aktifitas (dan proses) diselenggarakan merupakan dasar yang melandasi usaha untuk meningkatkan kemampuan suatu organisasi. Pengukuran kinerja aktivitas didesain untuk menilai bagaimana aktifitas tersebut dilaksanakan dan hasil diperoleh. Saat ini ukuran kinerja menduduki peranan penting dalam organisasi. Kinerja birokrasi sebenarnya dapat dilihat melalui dimensi produktivitas, kualitas, responsivitas, responsibilitas maupun profesionalisme. Berbagai literatur yang membahas kinerja birokrasi pada dasarnya memiliki kesamaan substansial yakni untuk melihat seberapa jauh tingkat pencapaian hasil yang telah dilakukan oleh birokrasi pelayanan.

Mengingat bahwa kinerja organisasi sangat dipengaruhi oleh faktor input dan proses-proses manajemen dalam organisasi, maka upaya

¹¹Winarsih, Atik Septi, Asaz-Asaz Manajemen (Diktat Mata Kuliah Manajemen Pelayanan Publik).

peningkatan kinerja organisasi juga terkait dengan peningkatan kualitas faktor *input* dan kualitas proses manajemen dalam organisasi tersebut.

Analisis terhadap kondisi input dan proses-proses administrasi maupun manajemen dalam organisasi merupakan analisis kondisi internal organisasi. Selain kondisi internal tersebut kondisi-kondisi eksternal organisasi juga mempunyai peran yang besar dalam mempengaruhi kinerja organisasi.

Kinerja itu merupakan suatu konsep yang disusun dari berbagai indikator yang sangat bervariasi sesuai dengan fokus dan konteks penggunaannya. Kinerja atau prestasi yang diraih oleh suatu organisasi dapat dilihat dari beberapa aspek berikut ini:

1. Aspek produktivitas (*Productivity*)

Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Perbandingan antara masukan (*input*) dan keluaran (*output*) apabila keluaran atau hasilnya lebih besar dari masukan atau ongkos maka kondisi ini disebut efisiensi. Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektifitas pelayanan. Aspek produktivitas adalah membandingkan tingkat *in-put* atau usaha organisasi untuk menghasilkan sebuah *out-put* atau keputusan

organisasi, lalu melakukan penilaian sejauh mana tingkat efektivitas dan efisiensi dari usaha dengan melihat hasil dari keputusan tersebut.

2. Aspek kualitas (*Quality of Service*)

Merupakan efektivitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi menyangkut kualitas kerja. Kualitas kinerja adalah hal penting dalam organisasi pelayanan, mengingat tingkat kebutuhan masyarakat yang besar sementara adanya tantangan minimnya sumberdaya untuk menyediakan pelayanan, akan tetapi dengan minimnya sumberdaya organisasi harus tetap inemanajemen kinerja untuk menghasilkan kualitas dari pelayanan atau produk pelayanan.

3. Aspek Responsivitas (*Responsiveness*)

Mengukur daya tanggap provider terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan *customers*. Memenuhi kebutuhan sistem itu sendiri. Sedangkan dari suatu kerja sama dalam upaya yang dipilih masing-masing individu, sehingga efektivitas dari kelompok (organisasi perusahaan) adalah tujuan kelompok.

4. Aspek Responsibilitas (*Responsibility*)

Aspek ini diartikan sebagai suatu kondisi administrasi dan kebijakan serta program-program yang baik dimiliki para pengelola organisasi,

kondisi administrasi, kebijakan, dan program yang baik. Disini dimaksudkan dalam artian luas sebagai kemantapan sistem pekerjaan. Suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.

5. Aspek Profesionalisme (*Profesionalism*)

Aspek ini menunjukkan pada sifat 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 teknologi¹²

Dari beberapa aspek-aspek tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai suatu kinerja yang baik maka suatu organisasi terkait Kantor Satpol PP kota Yogyakarta, harus seimbang dalam produktivitas baik input maupun outputnya, sehingga dalam pelaksanaan tugasnya dapat berjalan secara efektif dan efisien.

¹² Hatry, 1990 : 478-9 ; Lenvinne, at. Al, 1990 : 189-190 ; Mosher, 1968

2. Pemerintah daerah dan desentralisasi

a. Pemerintah daerah

Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 3, yang dimaksud pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Organ yang menjalankan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau

Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

Pemerintah daerah dalam konteks Indonesia adalah penyelenggaraan urusan pemerintah 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 UUD 1945.

Urusan penyelenggaraan pemerintah daerah, khususnya penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria diatas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam

menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

b. Desentralisasi

Desentralisasi adalah praktik yang telah mendunia. Ia bagian dari strategi setiap institusi yang berkehendak untuk tidak mati dalam persaingan global. Ia adalah strategi untuk menjadi kompetitif. Demikian pula bagi sebuah Negara. Desentralisasi menjadikanya terbagi menjadi bagian-bagian kecil yang terintegrasi dan menjadi

sebuah makhluk organik yang bergerak efisien mengatasi tantangan global.

Dalam praktik, desentralisasi dan otonomi bersifat tumpang tindih. Namun, dalam makna keduanya memiliki perbedaan. Desentralisasi merupakan sistem pengelolaan yang berkebalikan dengan sentralisasi. Jika sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan, maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan. Selain itu, desentralisasi terbagi menjadi dua : desentralisasi teritorial atau kewilayahan dan desentralisasi fungsional.

Desentralisasi dengan demikian adalah prinsip pendelegasian wewenang dari pusat ke bagian-bagiannya, baik bersifat kewilayahan maupun ke fungsian. Prinsip ini mengacu kepada fakta adanya *span of control* dari setiap organisasi sehingga organisasi perlu diselenggarakan secara "bersama-sama".

Menurut Sarundajang (1999),¹³ terdapat empat bentuk desentralisasi, desentralisasi menyeluruh (*comprehensive local government system*), sistem kemitraan (*partnership system*), sistem ganda (*dual system*), dan sistem administrasi terpadu (*integrated administrative system*).

¹³ Nugroho, D Riant, 2000: *Otonomi Daerah: Desentralisasi tanpa Revolusi (Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia)*. PT. Elex Media Komputindo, Jakarta. Hal. 42

sasaran, dalam arti sesuai dengan kondisi wilayah serta masyarakat setempat.

Kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai devolusi dan dekonsentrasi menyatakan bahwa bentuk konkret dari dianutnya azas ini adalah adanya daerah otonom. Ciri utama dari daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal.

3. Polisi pamong praja

Satuan Polisi Pamong Praja, atau disingkat Satpol PP, adalah perangkat pemerintah daerah yang memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan peraturan daerah. Organisasi dan tata kerja Satuan Polisi Pamong Praja ditetapkan dengan peraturan daerah nomor 18 tahun 2005. Satpol PP merupakan perangkat daerah yang dapat dibentuk dinas daerah atau lembaga teknis daerah.

Satpol PP dapat berkedudukan di daerah Provinsi dan daerah kabupaten/kota. Di daerah provinsi, Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris daerah. Di daerah kabupaten/kota, Satuan

Polisi Pamong Praja dipimpin oleh kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui sekretaris daerah.

E. Defenisi konsepsional

1. Kinerja

Kinerja adalah suatu keadaan yang berkaitan dengan keberhasilan organisasi dalam menjalankan misi yang dimilikinya dengan diukur menggunakan indicator pengukuran kinerja seperti produktivitas (*productivity*), kualitas (*quality of service*), reponsivitas (*responsiviness*), responsibilitas (*responsibility*), profesionalisme (*professionalism*).

2. Pemerintah Daerah kota Yogyakarta

Adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah kota Yogyakarta dan DPRD Yogyakarta menurut asaz otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sisitem dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

3. Desentralisasi

Desentralisasi dengan demikian adalah prinsip pendelegasian wewenang dari pusat kebagian-bagiannya, baik bersifat kewilayahan maupun kefungsi. Prinsip ini mengacu kepada fakta adanya *span of*

control dari setiap organisasi sehingga organisasi perlu diselenggarakan secara “bersama-sama”.

4. Polisi Pamong Praja

Adalah perangkat pemerintahan daerah yang bertugas menyeleggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta untuk menegakkan peraturan daerah dengan organisasi dan tata kerja ditetapkan oleh peraturan daerah kabupaten.

F. Defenisi Operasional

1. Aspek Produktifitas (*Productivity*)

Di ukur dengan indikator:

a. *Tingkat Efisiensi*

Di ukur dengan hasil dari pelaksanaan kinerja Satuan Polisi Pamong Praja dalam menangani kasus relokasi PKL Jalan Mangkubumi tahun 2007.

b. *Efektivitas Pelayanan*

Diukur dengan Peraturan daerah yang telah ada dengan kebutuhan masyarakat.

2. Aspek Kualitas (*Quality of Service*)

Diukur dengan indikator:

a. Management Organisasi

Diukur dengan peraturan daerah Nomor 26 tahun 2002 menggunakan manajemen organisasi yang teratur dan bekerja sesuai dengan tingkat kewenangan masing-masing.

b. SOP (*Standar Operasional Prosedur*)

3. Aspek Responsivitas (*Responsivitas*)

Diukur dengan indikator:

a. Daya Tanggap Terhadap Kejadian

Diukur dengan melihat keahlian yang dimiliki oleh aparat Satuan Polisi Pamong Praja sebagai penunjang dalam melaksanakan tugas-tugasnya menurut bidangnya masing-masing.

b. Kecepatan Menangani Perkara

Diukur dengan melihat kesigapan aparat Satuan Polisi Pamong Praja dalam menangani kasus dan memecahkan persoalan akibat adanya hambatan-hambatan yang berasal dari berbagai pihak.

4. Responsibilitas (*Responsibility*)

Diukur dengan indikator:

a. Adanya rencana strategis organisasi.

b. Adanya program kerja.

5. Aspek profesionalisme (*Profestonalism*)

Diukur dengan indikator:

a. *Kemampuan Anggota Satuan Polisi Pamong Praja*

Di ukur dengan kemampuan dalam menjabarkan visi dan misi organisasi yang di wujudkan dalam bentuk pelaksanaan kerjanya.

G. Metode Penelitian

Dalam mengadakan penelitian ini penulis menggunakan metode atau cara untuk mempermudah mengumpulkan data. Pengertian metode penelitian dikemukakan oleh Winarno Srurachman sebagai berikut: "metode pnelitian adalah cara utama yang digunakan untuk mencapai tujuan dengan menggunakan teknik tertentu yaitu selalu menyusun perhitungan kewajaran yang ditinjau dan tujuan penelitian"

Jadi dapat dikatakan bahwa metode merupakan alat yang paling penting didalam menjamin keberhasilan suatu usaha yang akan dilaksanakan. Apabila tedapat kesalahan didalam memilih metode yang akan digunakan, maka jelas keberhasilan dari usaha tersebut dapat diragukan.sehingga Metode penelitian yang digunakan adalah *survey* yaitu data hanya dikumpulkan dari responden yang dijadikan sampel penelitian.

1. Jenis penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian kualitatif. *Bogdan dan Taylor*.¹⁵ menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau secara lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dari individu tersebut secara holistik. Tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan. Definisi lain diberikan oleh *Denzin dan Lincoln*.¹⁶ yang menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

Pertama, karena adanya latar belakang alamiah, penelitian kualitatif melakukan penelitian pada latar alamiah, atau pada konteks dari suatu keutuhan. Hal ini dilakukan karena ontologi alamiah menghendaki adanya kenyataan-kenyataan sebagai keutuhan yang tidak dapat dipahami jika dipisahkan dari konteksnya.

Kedua, deskriptif. Semua yang dikumpulkan dalam penelitian ini mempunyai kemungkinan untuk menjadi kunci terhadap apa yang diteliti.

¹⁵ Lexy.J. Moleong, " *Metodologi penelitian Kualitatif*" (Edisi Revisi), PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006, Hal 4

¹⁶ *Ibid*, hal 5

Telaah yang dilakukan terhadap hasil penelitian dilakukan satu persatu. Pertanyaan mengapa, alasan apa, dan bagaimana, akan senantiasa dimanfaatkan oleh peneliti. Dengan demikian, peneliti tidak akan memandang bahwa sesuatu itu memang demikian keadaannya. Akan selalu muncul pertanyaan terhadap data yang diperoleh dilapangan. Selain untuk mencari fakta lain yang mungkin tersembunyi, peneliti bernarap dengan penelusuran data secara terus menerus akan memberikan pemahaman terhadap data secara keseluruhan. Data disini didapat dari hasil wawancara, kuisisioner, literatur dan juga dimunculkan dari dokumen yang peneliti dapat dari lapangan, sehingga dengan demikian jenis penelitian ini adalah *eksplanatory research* yakni yang menjelaskan hubungan antara beberapa faktor dalam proses pembuatan kebijakan dan sampai pada tahap implementasi kebijakan tersebut.

2. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di kantor dinas ketertiban kota Yogyakarta. Adapun pertimbangan penulis memilih lokasi tersebut sebagai daerah penelitian, karena penulis dapat lebih mudah melakukan penelitian efektifitas dan analisis kinerja aparat serta efisiensi kerja semaksimal mungkin. Sebagaimana untuk meningkatkan produktifitas kerja, disini penulis berusaha meneliti bagaimana kinerja satuan polisi pamong praja kota Yogyakarta.

3. Unit Analisis

Guna mengetahui kinerja Polisi Pamong Praja dalam penataan PKL Jl. Mangkubumi tahun 2007, serta upaya ketertiban masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam penelitian ini peneliti membutuhkan sumber informasi yang dianggap faham dan dapat dipercaya yang didasarkan pada kriteria-kriteria tertentu. Metode ini dilakukan dengan maksud untuk mendapatkan informasi yang mendukung dalam memperoleh data secara mendalam. Adapun yang dijadikan unit analisa dalam penelitian ini adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Yogyakarta.

4. Jenis data

a. Data Primer

Yaitu data yang didapat langsung dari obyek penelitian adapun data yang diperoleh dengan cara mengamati langsung kegiatan yang mencakup aspek penelitian. Jadi Sumber data primer yakni data yang diperoleh dan dikumpulkan melalui observasi, yang diperoleh melalui wawancara kepada responden yaitu Kepala Satuan Polisi Pamong Praja yaitu bapak Drs. Wahyu widayat Msc. MM, serta bagian penertiban di

lingkungan Dinas ketertiban Pemerintah kota Yogyakarta Ari nugroho yohanes. SH dan PKL jalan Mangkubumi yang direlokasi tahun 2007.

b. Data Sekunder

Adalah data yang didapat dari kajian sumber-sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam menganalisa masalah yang berkaitan dengan skripsi ini, yang diperoleh dengan studi kepustakaan (*Library research*), menggunakan bahan-bahan yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti serta dokumentasi .

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Dokumentasi

Dalam teknik ini, sumber data yang diperoleh dengan dua macam cara. Yang pertama adalah sumber primer, yaitu sumber yang memberi data secara langsung dari tangan pertama. Sedangkan yang kedua adalah sumber sekunder, yaitu sumber yang menggunakan atau memperoleh data dari sumber lain berdasarkan laporan-laporan kegiatan pada obyek penelitian. Seperti pendapat menurut Winarno surachman.¹⁷ teknik dokumentasi adalah: *laporan tertulis dari suatu*

¹⁷Ibid hal 126

peristiwa yang isinya terdiri atas penjelasan tertulis dengan sengaja untuk menyimpan atau meneruskan keterangan mengenai peristiwa.

b) Wawancara

Teknik wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan cara memberikan pertanyaan kepada Kepala dinas ketertiban Kota Yogyakarta beserta aparat yang ada dilingkungan dinas ketertiban yang bisa membantu penelitian. Ini dimaksudkan untuk memberikan keterangan yang belum diperoleh secara jelas tentang masalah yang diajukan dalam penelitian. karena salah satu metode pengumpulan data ialah dengan jalan wawancara atau interview yaitu mendapat informasi dengan bertanya langsung kepada responden.¹⁸

Untuk itu responden yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah Kepala Satpol PP Drs. Wahyu widayat Msc. MM sebagai koordinator dari pelaksanaan penertiban, K.a Bidang ketentraman dan ketertiban seksi ketentraman Ari nugroho yohancs. SH yang bertugas menemukan dan mendokumentasikan pelanggaran awal, memberikan teguran awal pada setiap pelanggaran, melaporkan pelanggaran, melakukan pembinaan terhadap masyarakat dan melakukan koordinasi dengan kecamatan/kelurahan, K.a pengendalian oprasi Drs.

¹⁸ Masri singarambun&Sofyan Efendi *metode penelitian Survey*, LP3ES, jakarta. Hal 137.

Nurwidhartana mempunyai tugas diantaranya melakukan deteksi dini, dan melakukan pengamanan umum secara tertutup, bidang penegakan perundang-undangan, dan K.a seksi pengkajian yuli budi iswati SH bertugas menganalisa dampak dari relokasi, dan pengolahan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian diharapkan responden yang di wawancarai dapat memberikan informasi sesuai dengan keadaan yang dihadapi pada saat penataan PKL di Jalan Mangkubumi tahun 2007.

6. Metode analisa data

Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa kualitatif. Menurut Tatang dan M.Arifin, analisa kualitatif pada dasarnya mempergunakan pemikiran logis, analisa dengan logika, induksi, deduksi, analogi, dan komparasi.¹⁹

Analisa kualitatif dalam pemikiran Tatang dan M.Arifin tersebut berarti menganalisa suatu fenomena dengan menganalisa data berdasarkan hasil jawaban yang diperoleh dari responden dan didukung oleh teori-teori serta menggunakan tabel berdasarkan persentase. Maksud dari analisa ini adalah menggambarkan suatu keadaan dan fenomena permasalahannya. menurut Winarno Surachman, penelitian yang bersifat kualitatif adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada, misal tentang

¹⁹ Tatang dan M. Arifin, *Menyusun Rencana Penelitian, Rajawali, 1995.*

situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, tentang proses yang sedang berlangsung, kelainan yang sedang muncul, kecenderungan yang sedang tampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.²⁰

Analisa dengan metode kualitatif ini digunakan untuk menyesuaikan metode kualitatif dalam penelitian yang cenderung mengumpulkan data yang banyak dan juga karena metode ini menggunakan cara analisa yang mengajukan secara langsung hakekat dari permasalahan yang diangkat sesuai dengan teori-teori yang dipergunakan. Sedangkan analisa data kualitatif menurut *Bogdan dan Biklen* seperti yang dikutip oleh *Lexy. J. Moleong* dalam bukunya yang berjudul “*Metodologi penelitian Kualitatif*” Adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.²¹

Definisi mengenai analisa data dikemukakan sedikit berbeda oleh *Patton* yang lebih menitikberatkan pada pengorganisasian data dibandingkan *Bogdan dan Biklen* yang menekankan maksud dan tujuan dari analisa data itu sendiri. Dari kedua definisi tersebut maka analisis data

²⁰ Winarno, Surachman, “*Dasar dan Teknik Research*”, CV. Tarsito Bandung, 1978, hal 131

²¹ *Op.cit.* Lexy. J. Moleong, “*Metodologi Penelitian Kualitatif*” (Edisi Revisi), hal 248

dapat disintesis menjadi suatu proses yang mengurutkan data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.²²

Dan pada akhirnya dapat dikemukakan bahwa analisis data dilakukan dalam suatu proses. Proses berarti pelaksanaannya sudah mulai dilakukan sejak pengumpulan data dilakukan dan dikerjakan secara intensif sesudah meninggalkan lapangan penelitian. Pekerjaan menganalisa data memerlukan usaha pemutusan perhatian dan pengorbanan tenaga fisik serta pikiran peneliti. Selain menganalisa data, peneliti juga perlu mendalami kepustakaan guna mengonfirmasikan teori atau untuk menjustifikasikan adanya teori baru yang baru barangkali ditemukan.

²² *Ibid, hal 280*