

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Kota sebagai ruang didefinisikan sebagai suatu tempat yang menggambarkan keaktifan, keberagaman, dan kompleksitasnya. Kota sebagai struktur memiliki berbagai komponen dan unsur, mulai dari komponen yang terlihat nyata secara fisik seperti perumahan dan prasarana umum, hingga komponen yang secara fisik tidak terlihat yaitu kekuatan politik dan hukum yang mengarahkan kegiatan kota (Branch, 1996:45).

Dalam kehidupan sehari-hari kota itu selalu nampak sibuk, warga kota yang menjadi penghuni kota memerlukan tempat berteduh, tempat bekerja, tempat bergaul, dan tempat menghibur diri. Oleh karena itu, kita dapat melihat beberapa aspek kehidupan di kota antara lain aspek sosial, aspek ekonomi, aspek budaya, aspek pemerintahan, dan sebagainya (Bintarto, 1989:35).

Seiring dengan beragamnya aktivitas perkotaan yang sangat kompleks diikuti dengan pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi maka kebutuhan akan ruang kota pun semakin tinggi. Dalam membahas permasalahan perkotaan yang paling kompleks adalah angkutan darat, walaupun terdapat juga problema pada jenis angkutan lainnya, ini karena keterbatasan daratan di Bumi ini yang banyak penduduknya.

Pada angkutan darat problema ini dapat terlihat dalam kehidupan sehari-hari di Indonesia seperti sering terjadi kemacetan lalu lintas, pada kota yang dilalui angkutan antar kota misalnya bercampur dengan lalu lintas dalam kota, belum ada jalan alternatif pada ruas jalan tertentu karena bila macet maka tak ada jalan keluarnya dan untuk itu diusahakan untuk membuat jalan alternatif walaupun jaraknya semakin jauh tetapi dapat mencapai tujuan lebih cepat, kondisi infrastruktur terutama jalan yang kurang dan kondisi yang masih kurang baik yang akan berakibat pada rendahnya mutu perjalanan yang dilakukan bila dilihat dari segi pelayanan serta kondisi lingkungan dimana jarak antara jalan dengan tempat tinggal atau pertokoan sangat dekat sekali yang kadang-kadang menggunakan bahu jalan untuk parkir dan kegiatan lainnya. (Zulfiar Sani, 2010:17).

Kemacetan sudah menjadi hal yang biasa dijumpai di Yogyakarta, hampir diruas-ruas jalan utama kemacetan terjadi setiap saat mulai dari pagi hingga malam hari. Ada banyak titik rawan yang terjadi di Yogyakarta, diantaranya Jalan Malioboro, Jalan P. Mangkubumi, Jalan P. Senopati, Jalan Kebon Raya, Jalan Laksda Adisucipto, Jalan P. Diponegoro dan di Jalan Magelang. Waktu macet biasanya terjadi sekitar pukul 07:00-08, 14:00-16:00, 6:30-20:00. Hal ini disebabkan Yogyakarta mengalami pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi, seperti banyaknya pelajar dan mahasiswa yang datang dari berbagai daerah di seluruh Indonesia. Selain menyebabkan pertumbuhan penduduk kedatangan para mahasiswa tersebut juga mengakibatkan pesatnya pertumbuhan kendaraan bermotor, karena sebagian besar dari mereka

membawa kendaraan dari daerah asalnya masing-masing. Disisi lain pertumbuhan penduduk dan kendaraan tersebut tidak diimbangi dengan pembangunan prasarana transportasi khususnya jalan ditambah lagi dengan tercampurnya berbagai jenis kendaraan yang ada, baik kendaraan bermotor maupun kendaraan tak bermotor seperti sepeda, becak dan andong yang jumlahnya cukup banyak di Yogyakarta.

Dengan meningkatnya jumlah kendaraan tersebut menyebabkan kota Yogyakarta semakin padat arus lalu lintasnya, sehingga permasalahan umum yang sering terlihat adalah masalah kemacetan jalan pada jam-jam puncak kegiatan. Tanpa disadari kemacetan jalan akan berimplikasi sangat besar pada aktivitas pemakai jalan, mulai dari rasa bosan/jenuh juga pemborosan pemakaian bahan bakar. (Imam Basuki, Siswadi, 2008)

Menurut data Badan Pusat Statistik (2012) jumlah kendaraan bermotor di Indonesia semakin meningkat setiap tahun. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi yang mengalami peningkatan jumlah kendaraan bermotor secara signifikan. Seperti yang diberitakan [Tribunnews.com](http://tribunnews.com) (10 november 2015) jumlah kendaraan bermotor di Kota Yogyakarta sepanjang tahun 2012 meningkat. Kendaraan bermotor di Kota Yogyakarta setiap bulan bertambah sekitar 8.900 unit yang terdiri dari 8.000 unit sepeda motor dan 900 kendaraan tipe mobil beroda empat. Pertumbuhan kendaraan tersebut tidak diimbangi dengan pembangunan prasarana transportasi seperti jalan, hal ini pula yang mengakibatkan Yogyakarta kerap kali mengalami kemacetan yang membuat tidak tertibnya pengguna kendaraan dan dari tahun ke tahun

kemacetan di Yogyakarta semakin terasa sehingga semakin membuat berkurangnya kenyamanan berkendara.

Hal ini tentu saja perlu mendapat perhatian khusus dari pemerintah dan juga dinas yang terkait. Menurut data yang tercatat di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) DIY, penjualan motor baru pada tahun 2012 mencapai 113.350 unit, meningkat signifikan dibandingkan dengan tahun 2011 yang hanya mencapai 104.153 unit (<http://regional.com/2013/06/03/di-kawasan-yogyakarta-juga-ditemui-jalanan-macet-561841.html>)

Didalam peraturan daerah no 5 tahun 2004 tentang penyelenggaraan lalu lintas jalan di Yogyakarta menyebutkan ;

- a. Bahwa dalam rangka menciptakan kelancaran, dan keselamatan keamanan pelayanan kepada masyarakat pemakai jalan, dengan semakin pesatnya pertumbuhan dan perkembangan lalu lintas, maka diperlukan perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan lalu lintas jalan yang lebih mantap, jelas, tegas memiliki kekuatan hukum yang mengikat
- b. Bahwa perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan lalu lintas jalan merupakan sistem penyelenggaraan lalu lintas yang mencakup seluruh kebijaksanaan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan kewenangan Kabupaten/Kota sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dinas perhubungan kota yogyakarta merupakan salah satu lembaga pemerintahan yang memiliki peran penting sebagai pelayanan publik khususnya dibidang transportasi di Kota Yogya, berhasil atau tidaknya kinerja Dinas Perhubungan Kota Yogya dalam mengaplikasikan tugas-tugasnya sangat ditentukan sejauh mana organisasi tersebut didukung oleh sumber daya

manusia yang secara efektif melaksanakan program-program kerjanya. Adapun fungsi dari Dinas Perhubungan, yaitu;

- a. Perumusan dan perencanaan kebijakan teknis pembangunan di bidang perhubungan darat, pos dan telekomunikasi
- b. Pelaksanaan pembinaan dan bimbingan, pemberian dan pembatalan izin serta pemungutan retribusi
- c. Pengendalian dan pengawasan teknis pelaksanaan perhubungan darat, pos dan telekomunikasi
- d. Pelaksanaan ketatausahaan dinas.

Kinerja suatu birokrasi publik merupakan suatu isu yang sangat aktual yang terjadi pada masa sekarang ini. Masyarakat masih memandang kinerja dari birokrasi publik pada saat ini belum bisa memberikan rasa kepuasan yang tinggi, sehingga menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi sorotan yang tajam, terutama dalam aspek transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas. Hal tersebut disebabkan masyarakat mulai kritis dalam memonitor dan mengevaluasi manfaat serta nilai yang diperoleh atas pelayanan dari instansi pemerintah. Disisi lain, pengukuran keberhasilan maupun kegagalan instansi pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit dilakukan secara obyektif. (Sukowati, 2010)

Kinerja organisasi yang telah dilaksanakan dengan tingkat pencapaian tertentu tersebut seharusnya sesuai dengan misi yang telah ditetapkan sebagai

landasan untuk melakukan tugas yang diemban. Dengan demikian kinerja (performance) merupakan tingkat pencapaian hasil (Keban, 2004 :192 ).

Dinas perhubungan selaku dinas terkait sudah menerapkan berbagai program untuk mengurai kemacetan lalu lintas, salah satunya adalah dengan melakukan manajemen lalu lintas. Manajemen lalu lintas adalah suatu proses pengaturan dan penggunaan sistem jalan yang sudah ada dengan tujuan untuk memenuhi suatu tujuan tertentu tanpa perlu penambahan atau pembuatan infrastruktur baru (Alamsyah, 2008 : 217)

Tujuan pokok manajemen lalu lintas adalah memaksimalkan pemakaian sistem jalan yang ada dan meningkatkan keamanan jalan tanpa merusak kualitas lingkungan. Sasaran-sasaran manajemen lalu lintas adalah :

- a) Mengatur dan menyederhanakan lalu lintas dengan melakukan pemisahan terhadap tipe, kecepatan, dan pemakai jalan yang berbeda untuk meminimalkan gangguan terhadap lalu lintas
- b) Mengurangi tingkat kemacetan lalu lintas dengan menaikkan kapasitas atau mengurangi volume kendaraan pada suatu jalan

Terdapat tiga strategi manajemen lalu lintas secara umum yang dapat dikombinasikan. Tekniknya adalah sebagai berikut :

#### 1. Manajemen Kapasitas

Dalam manajemen kapasitas, langkah pertama yang dilakukan adalah membuat penggunaan kapasitas dan ruas jalan seoptimal

mungkin sehingga pergerakan lalu lintas dapat berjalan lancar.

Teknik yang dapat dilakukan dalam manajemen kapasitas adalah :

- a) Perbaikan persimpangan untuk meyakinkan penggunaan kontrol dan geometri secara optimum
- b) Manajemen ruas jalan dengan melakukan pemisahan tipe kendaraan, kontrol on street parking dan pelebaran jalan selama masih memungkinkan
- c) Area traffic control yaitu berupa batasan belok, sistem jalan satu arah dan koordinasi lampu lalu lintas

## 2. Manajemen Prioritas

manajemen prioritas dapat berupa prioritas bagi kendaraan.

Penumpang umum yang menggunakan angkutan massal karena angkutan massal dapat bergerak dengan membawa jumlah penumpang yang banyak sehingga efisiensi penggunaan ruas jalan dapat tercapai. Teknik yang dapat dilakukan antara lain dengan penggunaan :

- a) Jalur khusus bus
- b) Prioritas persimpangan
- c) Jalur khusus sepeda
- d) Prioritas bagi angkutan umum

## 3. Manajemen Demand (Permintaan)

Strategi manajemen demand yang dapat dilakukan adalah :

- 1) Mengubah rute kendaraan pada jaringan jalan dengan tujuan untuk memindahkan kendaraan dari daerah macet ke daerah yang lenggang
- 2) Merubah moda perjalanan dari angkutan pribadi menjadi angkutan umum pada jam sibuk yang berarti penyediaan prioritas bagi angkutan umum
- 3) Kontrol terhadap penggunaan lahan

Teknik yang dapat dilakukan dalam manajemen demand (permintaan) antara lain adalah dengan melakukan :

- a. Kebijakan parkir
- b. Penutupan jalan
- c. Batasan fisik

Permasalahan perkotaan umumnya meliputi kemacetan lalu lintas, parkir, angkutan umum, polusi dan masalah ketertiban lalu lintas (Munawar, 2004). Adapun Permasalahan Lalu lintas yang ada di Kota Yogyakarta :

- a. Kemacetan lalu lintas

Kemacetan akan selalu menimbulkan dampak negatif, baik terhadap pengemudi itu sendiri maupun ditinjau dari segi ekonomi dan lingkungan. Bagi pengemudi kendaraan, kemacetan akan menimbulkan ketegangan (stress). Selain itu juga akan menimbulkan dampak negatif ditinjau dari segi ekonomi yang berupa kehilangan waktu karena waktu perjalanan yang lama serta bertambahnya biaya operasi kendaraan (bensin, perawatan mesin) karena seringnya kendaraan berhenti. Selain

itu, timbul pula dampak negatif terhadap lingkungan yang berupa peningkatan polusi udara karena gas racun CO serta peningkatan gangguan suara kendaraan (kebisingan). Pedal rem dan gas yang silih berganti digunakan akan menyebabkan penambahan polusi udara serta kebisingan karena deru suara kendaraan. Kemudian untuk menghilangkan stress, para pengemudi akan lebih sering menggunakan klakson sehingga menimbulkan kebisingan. Salah satu penyebab dari kemacetan di Kota Yogyakarta adalah Ketidakseimbangan antara luas jalan dengan jumlah kendaraan atau transportasi yang melewati jalan yogyakarta. Banyaknya kendaraan yang lewat merupakan penyebab utama ruas jalan sering mengalami kemacetan. Ketidak seimbangan volume kendaraan ini disebabkan karena kurangnya manajemen transportasi

#### b. Fasilitas Parkir

Banyak daerah pusat keramaian yang tidak memiliki fasilitas ini. Sehingga berdampak bagi pemanfaatan lahan sekitar daerah tersebut, hal ini juga di perparah dengan dengan masalah retribusi parkir yang dilegalkan oleh pemerintah kota. Hal ini telah berjalan lama dan harapannya akan ada perubahan/perbaikan terutama dalam hal ketersediaan lahan parkir.

### c. Fasilitas Angkutan Umum

Di Kota Yogyakarta banyak dilewati angkutan umum seperti Bus, Andong, Becak dan Taxi namun masih terasa kurang nyaman, kurang aman dan kurang efisien. Hal ini disebabkan karena kurangnya prasarana yang mendukung dalam pemanfaatan moda transportasi umum. Di Kota Yogyakarta transportasi tradisional seperti Becak dan Andong belum memiliki rute nya sendiri sehingga harus berbaur dengan transportasi cepat sehingga menyebabkan kemacetan, kawasan jalur lambat sering di manfaatkan pedagang untuk memarkirkan grobak sehingga pemanfaatnya belum maksimal.

Terdapat tujuh penyebab kemacetan, yaitu :

1. *Physical Bottlenecks*, yaitu kemacetan yang disebabkan oleh jumlah kendaraan yang telah melebihi batas, atau berada pada tingkat tertinggi. Kapasitas tersebut ditentukan dari faktor jalan, persimpangan jalan, serta tata letak jalan
2. Kecelakaan Lalu Lintas (*traffic incident*) : yaitu kemacetan yang disebabkan oleh kejadian atau kecelakaan didalam jalur perjalanan. Kecelakaan akan menyebabkan macet karena kendaraan yang terlibat kecelakaan tersebut memakan ruas jalan. Hal tersebut mungkin akan berlangsung lama, karena kendaraan tersebut butuh waktu untuk disingkirkan dari jalur lalu lintas.

3. Area Pekerjaan (*work zone*) : yaitu kemacetan yang disebabkan oleh adanya aktivitas konstruksi pada jalan. Aktivitas tersebut akan mengakibatkan perubahan keadaan lingkungan jalan. Perubahan tersebut seperti perubahan jalur dan penutupan jalan.
4. Cuaca yang Buruk (*bad weather*) : yaitu kemacetan yang terjadi karena keadaan cuaca yang tidak bersahabat, keadaan cuaca dapat menyebabkan perubahan perilaku pengemudi, sehingga dapat mempengaruhi arus lalu lintas. Contohnya : hujan deras akan mengurangi jarak pandang penglihatan pengemudi, sehingga banyak pengemudi menurunkan kecepatan mereka
5. Alat Pengatur Lalu Lintas (*poor signal timing*) yaitu kemacetan yang disebabkan oleh pengaturan lalu lintas yang bersifat kaku dan tidak mengikuti tinggi rendahnya arus lalu lintas. Selain lampu merah, jalur kereta api juga mempengaruhi tingkat kepadatan jalan, sehingga jalur kereta api yang memotong jalan harus seoptimal mungkin
6. Acara Khusus (*special event*) : yaitu kemacetan yang terjadi karena disebabkan oleh adanya acara-acara tertentu, sehingga akan banyak terdapat parkir liar yang memakai ruas jalan pada suatu acara tertentu.
7. Fluktuasi pada Arus Normal (*fluctuations in normal traffic*) : yaitu kemacetan yang terjadi karena meningkatnya arus kendaraan pada jalan dan waktu tertentu, contohnya, kepadatan jalan akan

meningkat pada jam masuk dan pulang kantor (<http://www.e-bookspdf.org> judul *Analisis Kasus Perencanaan Transportasi untuk penanganan Kemacetan*)

Penyebab kemacetan yang sering terjadi di Kota Yogyakarta yaitu *Physical Bottlenecks*, yaitu kemacetan yang disebabkan oleh jumlah kendaraan yang telah melebihi batas, atau berada pada tingkat tertinggi dan Fluktuasi pada Arus Normal, yaitu kemacetan yang terjadi pada waktu tertentu seperti saat jam masuk dan pulang kantor dan sekolah. Salah satu upaya Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta dalam mengantisipasi kemacetan yaitu dengan menerapkan perubahan arus lalu lintas menjadi searah yakni di Jalan C. Simanjuntak.

**Gambar 1. Jalan C Simanjuntak**



Sumber : [tribunjogja.com](http://tribunjogja.com)

Awal mula penerapan arus searah di Jalan C. Simanjuntak sendiri karena disebabkan kepadatan arus lalu lintas. Beban kendaraan yang melintas

di jalan tersebut telah melebihi ambang batas kemampuan jalan, sehingga jalur tersebut dianggap memasuki titik jenuh. Apabila tingkat pelayanan lalu lintas dibiarkan terus pada titik jenuh maka akan terjadi arus merayap. Sebelum kondisi tersebut terjadi maka Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta memutuskan untuk melakukan penerapan jalan satu arah tersebut, langkah tersebut juga dirasa perlu diambil karena banyak pertokoan di Jalan C. Simanjuntak tidak memiliki lahan parkir yang memadai.

Masalah kemacetan ini bukan hanya menjadi urusan Dinas Perhubungan dan pemerintah saja tapi juga harus menjadi kesadaran bagi seluruh elemen masyarakat . Oleh karena itu, untuk dapat menanggulangi masalah kemacetan ini, maka semua pihak yang ada di masyarakat, mulai dari pengguna transportasi, pihak penyedia, serta pihak pemerintah harus bahu-membahu menyelesaikan masalah ini dengan kesadaran penuh. Karena dampak kedepannya akan bertambah buruk, tidak hanya bagi pengendara tetapi juga bagi pemerintah. Pemerintah akan dirugikan apabila pengendara motor bertambah, otomatis penggunaan konsumsi BBM bersubsidi akan bertambah lebih banyak, sehingga dapat memperbanyak pengeluaran dana APBN.

Walaupun Pemerintah dan Dinas perhubungan telah membuat program-program guna mengatasi masalah kemacetan tersebut, namun seharusnya pemerintah lebih meningkatkan kualitas pelayanan dan kinerjanya agar mampu mencapai hasil apa yang diinginkan. Disini kualitas kinerja Dinas Perhubungan dipertanyakan, karena dirasa kurang mencapai hasil yang

diharapkan, sebagaimana digambarkan di atas. Program-program yang diterapkan tersebut sudah baik namun apabila tidak diiringi dengan kualitas dan kinerja yang baik maka akan sia sia, karena itu masalah ini tentu tidak bisa diabaikan oleh pemerintah karena ini menyangkut kepentingan publik. Dalam keadaan seperti ini maka sudah seharusnya pemerintah mengambil langkah kebijakan untuk melakukan pembenahan.

Oleh sebab itu topik ini menjadi penting untuk di teliti tentang kinerja Dinas Perhubungan Kota Yogya dalam upaya melaksanakan program-program kerjanya dalam mengatasi masalah kemacetan yang terjadi di Kota Yogyakarta, dengan mengambil judul analisis terhadap kinerja Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta dalam mengatasi kemacetan lalu lintas tahun 2012-2015.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang tersebut, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

“Bagaimanakah kinerja Dinas Perhubungan Kota Yogya dalam mengatasi kemacetan di Kota Yogyakarta tahun 2012-2015?”

## **C. Tujuan Penelitian**

Mengetahui kinerja Dinas Perhubungan dalam mengatasi kemacetan di Kota Yogyakarta dalam rangka menciptakan kelancaran, dan keselamatan keamanan pelayanan kepada masyarakat pemakai jalan

## **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan kegunaan bagi ;

### 1. Aspek keilmuan

- a) Sebagai pengalaman berharga dan tambahan pengetahuan serta wawasan yang berkaitan dengan kinerja Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta dalam mengatasi kemacetan di Kota Yogyakarta
- b) Sebagai kajian pustaka atau penelaahan bagi berbagai pihak yang ingin mengetahui kinerja Dinas Perhubungan dalam membuat program untuk mengatasi kemacetan.

### 2. Aspek guna laksana (praktis)

- a) Kalangan akademisi, sebagai bahan untuk penelitian selanjutnya mengenai kinerja Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta
- b) Instansi terkait (*stakeholders*) sebagai bahan pertimbangan dalam perumusan perencanaan selanjutnya

## **E. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Kinerja Organisasi**

Istilah kinerja merupakan terjemahan dari Performance yang sering diartikan oleh para cendikiawan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja”, atau “prestasi” (Yeremias T. Keban, 2004:191). Sedangkan Definisi Kinerja yang

dikemukakan oleh Bastian dalam Hessel Nogi (2005:175) sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi, dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi tersebut.

Kinerja dapat memberikan gambaran tentang seberapa jauh organisasi mencapai hasil ketika dibandingkan dengan pencapaian tujuan dan target yang telah ditetapkan (Yeremias T. Keban, 2004:193). Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja adalah suatu capaian atau hasil kerja dalam kegiatan atau program yang telah direncanakan terlebih dahulu guna mencapai hasil yang telah di targetkan oleh suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu.

Organisasi ialah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang mana terdapat seseorang / beberapa orang yang disebut atasan dan seorang / sekelompok orang yang disebut dengan bawahan, sebuah organisasi dapat terbentuk karena dipengaruhi oleh beberapa aspek seperti penyatuan visi dan misionis serta tujuan yang sama (Armosudiro, 2006:12)

Kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi, tercapainya tujuan organisasi berarti bahwa kinerja suatu organisasi itu dapat dilihat dari tingkatan sejauh mana organisasi tersebut dapat mencapai tujuan yang didasarkan pada tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya (Surjadi, 2009:7).

Menurut Soesilo dalam Hessel Nogi (2005:180) kinerja suatu organisasi dipengaruhi adanya faktor-faktor berikut :

- a. Struktur organisasi sebagai hubungan internal yang berkaitan dengan fungsi yang menjalankan aktivitas organisasi
- b. Kebijakan pengelolaan , berupa visi dan misi organisasi
- c. Sumber daya manusia, yang berhubungan dengan kualitas karyawan untuk bekerja dan berkarya secara optimal
- d. System informasi manajemen, yang berhubungan dengan pengelolaan data base untuk digunakan dalam mempertinggi kinerja organisasi
- e. Sarana dan prasarana yang dimiliki, yang berhubungan dengan penggunaan teknologi bagi penyelenggaraan organisasi pada setiap aktivitas organisasi

Kumorotomo dalam Agus Dwiyanto (2006:52) mengemukakan bahwa untuk menilai kinerja organisasi dapat digunakan beberapa kriteria sebagai pedoman penilaian kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain :

- a. Efisiensi

Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektif, kriteria seperti likuiditas,

solvabilitas, dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan.

b. Efektivitas

Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tercapai, hal tersebut erat kaitannya dengan Rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.

c. Keadilan

Mempertanyakan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik, kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau keadilan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi, isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan pada kelompok pingiran dan sebagainya, akan mampu dijawab oleh kriteria ini

d. Daya Tanggap

Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau Pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggung jawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

Begitu pentingnya penilaian kinerja bagi keberlangsungan organisasi dalam mencapai tujuan, maka perlu adanya indikator-indikator pengukuran

kinerja yang dipakai secara tepat dalam organisasi tertentu. Menurut Agus Dwiyanto (2006:49) penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup dilakukan dengan menggunakan indikator yang melekat pada birokrasi itu, seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas dan responsivitas.

Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik juga muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik seringkali bukan hanya memiliki *stakeholder* yang banyak dan memiliki kepentingan yang sering berbenturan satu sama lain yang menyebabkan birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas. Akibatnya ukuran kinerja organisasi publik di mata para stakeholder juga berbeda-beda.

Agus Dwiyanto (2006:50) mengukur kinerja birokrasi publik berdasar adanya indikator yang secara lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut :

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Konsep Produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General AccountingOffice* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukan seberapa besar

pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting

b. Kualitas layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung semakin menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik.

c. Responsivitas

Kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjukkan pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki Responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

d. **Responsibilitas**

Menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

e. **Akuntabilitas**

Menunjukkan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat publik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep dasar akuntabilitas publik dapat diguna untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau Pemerintah, seperti pencapaian target. kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

## **2. Kemacetan Lalu Lintas (Problem Solved)**

Kemacetan identik dengan kepadatan (density), yang didefinisikan sebagai jumlah kendaraan yang menempati suatu panjang jalan tertentu dari lajur atau jalan, dirata-rata terhadap waktu. Menurut Hobbs (1995:107), kemacetan adalah waktu yang terbuang pada perjalanan karena berkurangnya kecepatan dalam batas normal yang dinyatakan dalam satuan menit. Kemacetan tersebut biasanya ditimbulkan oleh perlambatan (berkurangnya kecepatan) karena terjadi peningkatan volume lalu-lintas. Kemacetan yang terjadi ini banyak disebabkan oleh jumlah kendaraan yang terlalu ramai, lebar jalan sempit yang tidak mampu menampung arus kendaraan, parkir mobil-mobil di pinggir jalan yang menggunakan badan jalan memperbesar hambatan lalu lintas.

Berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhi kemacetan dalam berlalu lintas perkotaan, kemacetan terbagi menjadi dua (dua) jenis yaitu : (Hobbs, 1995:107)

a. Kemacetan karena kepadatan lalu lintas tinggi

Penundaan ini ditimbulkan oleh keterlambatan/macetnya kendaraan pada simpang jalan yang terlalu ramai kendaraan, lebar jalan yang kurang, parkir mobil di jalan-jalan sempit, dan sebagainya.

b. Kemacetan karena pertemuan jalan

Tundaan yang disebabkan oleh adanya pertemuan jalan/lokasi persimpangan. Semakin banyak pertemuan jalan akan semakin banyak pula kendaraan yang mengakses jalan utama. Sehingga resikonya akan

menimbulkan kemacetan. Kemacetan mulai terjadi jika arus lalu lintas mendekati besaran kapasitas jalan.

Kemacetan semakin meningkat apabila arus begitu besarnya sehingga kendaraan sangat berdekatan satu sama lain. Kemacetan total terjadi apabila kendaraan harus berhenti atau bergerak sangat lambat (Tamin, 2000:99). Lalu lintas tergantung kepada kapasitas jalan, banyaknya lalu lintas yang ingin bergerak tetapi kalau kapasitas jalan tidak bisa menampung maka lalu lintas yang ada akan terhambat dan akan mengalir sesuai dengan kapasitas jaringan jalan maksimum (Sinulingga, 1999:70). Jadi faktor yang mempengaruhi kemacetan adalah besarnya volume arus lalu lintas dan besarnya kapasitas jalan yang dilalui.

Langkah-langkah yang dilakukan untuk memecahkan permasalahan kemacetan harus dirumuskan dalam suatu rencana yang komprehensif seperti yang disebutkan dalam buku Perencanaan Kota, Wahyudi (1996:373) meliputi langkah-langkah sebagai berikut:

1. Peningkatan kapasitas
  - a. Memperlebar jalan, menambah lajur lalu lintas sepanjang hal itu memungkinkan,
  - b. Merubah sirkulasi lalu lintas menjadi jalan satu arah,
  - c. Mengurangi konflik dipersimpangan melalui pembatasan arus tertentu, biasanya yang paling dominan membatasi arus belok kanan,
  - d. Meningkatkan kapasitas persimpangan melalui lampu lalu lintas, persimpangan tidak sebidang/flyover,
  - e. Mengembangkan intelligent transport sistem (Wahyudi, 1996:373)

2. Mengoptimalkan angkutan umum yang efisien dalam penggunaan ruang jalan
  - a. Pengembangan jaringan pelayanan angkutan umum
  - b. Pengembangan lajur atau jalur khusus bus ataupun jalan khusus bus seperti di Jakarta yang dikenal sebagai Busway
  - c. Pengembangan kereta api kota, yang dikenal sebagai metro di Perancis, Subway di Amerika, MRT di Singapura
  - d. Pembatasan kendaraan pribadi (Wahyudi, 1996:373)
3. Pembatasan penggunaan kendaraan pribadi
  - a. Dapat dilakukan melalui peningkatan biaya pemilikan kendaraan, pajak bahan bakar, pajak kendaraan bermotor, bea masuk yang tinggi. (Wahyudi, 1996:373)
  - b. Ketika memasuki kawasan atau jalan tertentu dilakukan pembatasan lalu lintas, seperti diterapkan di Jakarta yang dikenal sebagai kawasan 3 in 1. Contoh lain pembatasan sepeda motor masuk jalan tol dan pembatasan mobil pribadi masuk jalur busway. (Wahyudi, 1996:373)

## **F. Definisi Konsepsional**

1. Kinerja dapat memberikan gambaran tentang seberapa jauh organisasi mencapai hasil ketika dibandingkan dengan pencapaian tujuan dan target yang telah ditetapkan, kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi untuk memuaskan pengguna jasa.

2. Dinas Perhubungan adalah unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang perhubungan yang mempunyai fungsi pelaksanaan sebagian kewenangan daerah di bidang perhubungan.
3. Kemacetan adalah waktu yang terbuang pada perjalanan karena berkurangnya kecepatan dalam batas normal yang dinyatakan dalam satuan menit. Kemacetan tersebut biasanya ditimbulkan oleh perlambatan (berkurangnya kecepatan) karena terjadi peningkatan volume lalu-lintas. Kemacetan yang terjadi ini banyak disebabkan oleh jumlah kendaraan yang terlalu ramai, lebar jalan sempit yang tidak mampu menampung arus kendaraan, parkir mobil-mobil di pinggir jalan yang menggunakan badan jalan memperbesar hambatan lalu lintas.

## **G. Definisi Operasional**

Indikator pengukuran kinerja meliputi lima indikator, yaitu produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Kelima indikator ini dipilih dengan alasan bahwa indikator-indikator tersebut telah mewakili dari beberapa indikator yang banyak digunakan untuk menilai kinerja suatu organisasi publik dari dalam dan luar organisasi.

### **A. Indikator Pengukuran Kinerja ;**

#### **1. Produktivitas**

- a. Terealisasinya program-program mengatasi kemacetan lalu lintas

- b. Hasil sesuai target
- 2. Kualitas Pelayanan
  - a. Pengadaan fasilitas publik
  - b. Optimalisasi dan koordinasi pengaturan lalu lintas
  - c. Pengembangan sarana dan prasarana
- 3. Responsivitas
  - a. Menanggapi kebutuhan dan keinginan masyarakat
  - b. Mengembangkan program-program sesuai dengan aspirasi masyarakat
- 4. Responsibilitas
  - a. Pengendalian birokrasi
  - b. Koordinasi dengan melibatkan wilayah diluar administrasi Kota Yogyakarta
- 5. Akuntabilitas
  - a. Menyelenggarakan lalu lintas yang aman dan lancar
  - b. Kebijakan yang berpihak pada kepentingan masyarakat luas

## **H. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode kualitatif yang lebih menitik beratkan untuk memahami dan menjelaskan situasi tertentu, bukan hanya mencari sebab akibat dari penomena

yang diteliti. Tujuan peneliti biasanya menjadi alasan dari pelaksana penelitian.

Mohammad Natsir (1993:105) mengatakan bahwa penelitian deskriptif dimaksudkan untuk membuat atau melukiskan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti.

Selanjutnya Winarno Surachmad (1982 : 132) mengatakan bahwa ciri-ciri yang terdapat dalam penelitian deskriptif yaitu; pertama, merumuskan pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang atau masalah-masalah aktual. Kedua, data-data yang dikumpulkan pertama-tama dijelaskan dan dianalisa.

Pada akhirnya oprasional penelitian deskriptif ini berkisar pada pengumpulan data yang selanjutnya disusun, diolah, ditafsirkan dan kemudian data yang telah diolah tersebut telah diberi makna rasional dengan mematuhi prinsip-prinsip logika untuk memperoleh kesimpulan yang akurat dan kritis.

## **2. Unit Analisis**

Dalam penelitian ini peneliti mengambil lokasi di Kantor Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta dengan narasumber Kepala Kantor dan staf. Alasan pemilihan lokasi penelitian yaitu guna mengetahui program-program atau kebijakan apa saja yang telah di buat guna mengantisipasi dan mengurangi kemacetan di Kota Yogyakarta.

### **3. Jenis Data**

Ada dua macam jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder

#### **3.1. Data Primer**

yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara dan observasi

#### **3.2. Data Sekunder**

Data sekunder merupakan sumber tidak langsung, mengumpulkan data lewat orang lain atau dokumentasi , Dokumentasi adalah pengambilan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen. Dokumentasi ditujukan untuk memperoleh data langsung dari tempat penelitian yang pada peneliti teliti kali ini adalah Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, meliputi buku-buku yang relevan, peraturan-peraturan, laporan kegiatan, foto-foto, dan data-data yang relevan bagi penelitian.

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

#### **4.1. Dokumentasi**

Metode dokumentasi adalah pengambilan data dari dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian ini dan nantinya dapat memberikan gambaran umum dari lokasi penelitian (Sutrisni Hadi, 1995:138)

#### **4.2. Wawancara**

Data diperoleh dengan wawancara terhadap narasumber dan responden guna memperoleh keterangan atau gambaran-gambaran yang riil mengenai permasalahan dalam penelitian ini.

#### **4.3. Studi Kepustakaan**

Data diperoleh dengan wawancara terhadap narasumber dan responden guna memperoleh keterangan atau gambaran-gambaran yang riil mengenai permasalahan dalam penelitian ini

#### **5. Teknik Analisis Data**

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri dan orang lain (Sugiyono, 2008;244).

Analisa data merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja (Moleong, 2007: 280)