

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Pengertian Peranan

Peranan menurut Poerwadarminta adalah “tindakan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu peristiwa” (Poerwadarminta, 1995:751). Berdasarkan pendapat di atas peranan adalah tindakan yang dilakukan orang atau sekelompok orang dalam suatu peristiwa, peranan merupakan perangkat tingkah laku yang diharapkan, dimiliki oleh orang atau seseorang yang berkedudukan di masyarakat. Kedudukan dan peranan adalah untuk kepentingan pengetahuan, keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Konsep tentang Peranan menurut Komarudin (1994:768) dalam buku Ensiklopedia Manajemen mengungkap sebagai berikut :

1. Bagian dari tugas utama yang harus dilakukan oleh manajemen
2. Pola perilaku yang diharapkan dapat menyertai suatu status
3. Bagian suatu fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata
4. Fungsi yang diharapkan dari seseorang atau menjadi karakteristik yang ada padanya
5. Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat

Sementara itu pengertian peranan menurut Soerjono Soekanto dalam bukunya

“Sosiologi (suatu pengantar)” mengemukakan definisi peranan sebagai berikut:

“Peranan lebih banyak menunjukkan pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses, jadi tepatnya adalah bahwa seseorang menduduki suatu posisi atau tempat dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan.” (Soekanto, 1987:221).

Kutipan dalam buku yang sama, lebih lanjut Soerjono Soekanto mengemukakan aspek-aspek peranan sebagai berikut :

- a. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat
- b. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat

## **B. Dinas Perhubungan**

### **1. Kedudukan Dinas Perhubungan**

Dinas Perhubungan merupakan Dinas Daerah yang menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan dan pelayanan umum di bidang perhubungan. Pada awalnya Dinas Perhubungan Kota Malang bernaung dalam Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan (LLAJ) dan Dinas Terminal Tingkat Propinsi. Seiring dengan penetapan otonomi daerah pada tahun 2000, Dinas Perhubungan Kota Malang mulai berdiri sendiri.

Pelaksanaan program / rencana kerja yang akan dilaksanakan oleh suatu instansi pemerintah tentunya harus mengacu kepada visi yang dimiliki oleh instansi tersebut. Oleh karena sektor perhubungan merupakan sektor yang terintegrasi / terpadu dengan sektor perhubungan di daerah lain, maka visi Dinas Perhubungan Kota Malang harus selaras dengan visi Departemen Perhubungan, Dinas Perhubungan Propinsi Jawa Timur, maupun Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ) Propinsi Jawa Timur, tentunya dengan tetap mengacu kepada visi Pemerintah Kota Malang itu sendiri.

Dengan demikian, diharapkan visi Dinas Perhubungan Kota Malang sedapat mungkin mendukung / menunjang program pemerintah daerah dalam membangun wilayah Kota Malang dengan mengintegrasikan seluruh potensi bidang perhubungan dengan potensi bidang lainnya yang ada di Kota Malang, serta dengan mengembangkan sistem

transportasi yang terpadu / terintegrasi antara sistem transportasi lokal dengan sistem transportasi regional maupun sistem transportasi nasional.

## **2. Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Perhubungan**

Adapun pelaksanaan tugas dan fungsi aparatur Dinas Perhubungan Kota Malang didasarkan atas Surat Keputusan Walikota Malang Nomor : 55 tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Kota Malang. Dengan melihat surat keputusan walikota tersebut, maka arah pelaksanaan tugas aparatur Dinas Perhubungan Kota Malang menjadi semakin jelas.

Tugas pokok Dinas Perhubungan adalah melaksanakan sebagian urusan Pemerintah Daerah di bidang Perhubungan berdasarkan asas otonomi dan pembantuan. Sementara fungsinya meliputi:

1. Perumusan kebijakan teknis di bidang perhubungan;
2. Penyelenggaraan sebagian urusan pemerintahan dan pelayanan umum di bidang perhubungan;
3. Pembinaan dan pelaksanaan tugas operasional di bidang Perhubungan yang meliputi lalu lintas dan parkir, angkutan dan terminal, sarana dan operasional;
4. Pelaksanaan pelayanan teknis administratif Dinas;
5. Pelaksanaan Tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan Tugas dan Fungsinya.  
(Surat Keputusan Walikota Malang Nomor 55 tahun 2008)

## **3. Bidang-bidang Dinas Perhubungan**

1. Bidang Lalu Lintas
  - Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas
  - Sarana dan Prasarana Lalu Lintas
2. Bidang Angkutan

- Angkutan Orang dalam Trayek
  - Angkutan Orang Tidak dalam Trayek
  - Angkutan barang dan kebandarudaraan
3. Bidang Perparkiran
- Perencanaan
  - Pemungutan
  - Pengawasan dan Pembinaan
4. Bidang Pengendalian dan Ketertiban
- Pengendalian
  - Ketertiban

## **C. Pelayanan Publik**

### **1. Pengertian Pelayanan Publik**

Dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat dibutuhkan sebuah sistem manajemen pelayanan yang benar-benar dapat meningkatkan kepuasan masyarakat. Manajemen Pelayanan sendiri dapat diartikan sebagai proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana, mengkoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan. Pemerintah Indonesia pada saat ini juga mulai merasakan adanya kebutuhan sistem pelayanan yang bersifat terpadu.

Untuk itu melalui beberapa kebijakan, pemerintah mulai menerapkan sistem pelayanan tersebut, misalnya Surat Keputusan Menteri PAN Nomor

63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Menurut UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan penyelenggara pelayanan publik. Pelayanan publik dapat juga diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya memenuhi kebutuhan publik dalam pelaksanaan peraturan dan perundang-undangan. Profesionalisme dalam pelayanan publik ini sangat dibutuhkan. Artinya ada akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi pelayanan sehingga etos kerja dan budaya pelayanan merupakan cara dan kiat menciptakan pelayanan yang memuaskan masyarakat.

Zauhar (2001:4) mengatakan bahwa pelayanan publik itu adalah suatu upaya membantu atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan barang atau jasa yang diperlukan oleh mereka. Pelayanan publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Menurut Nurmandi (1999: 14) Pelayanan publik mempunyai beberapa ciri yaitu :

1. Tidak dapat memilih konsumen, artinya setiap masyarakat yang datang dan membutuhkan pelayanan harus diperlakukan secara baik
2. Perannya dibatasi oleh undang-undang, artinya dalam menjalankan tugas melayani kepentingan masyarakat, tetap ada norma, aturan dan ketentuan yang menjadi batas dan dasar.
3. Politik menginstitutionalkan konflik, artinya berbagai konflik dan permasalahan yang terjadi sering merupakan dampak dari politik

4. Pertanggungjawaban yang kompleks, karena mengatasnamakan negara maka dalam pelayanan publik ada berbagai prosedur yang tetap harus dijalankan
5. Sangat sering diteliti
6. Semua tindakan harus mendapat justifikasi
7. Tujuan atau output sulit diukur atau ditentukan.

Pelayanan umum atau pelayanan publik yang prima berarti pelayanan yang bermutu. Untuk meningkatkan mutu, berarti meningkatkan keprimaan. Oleh karena itu, hakekat dari pelayanan umum yang prima menurut B. Boediono (1999:63) adalah :

- a. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum
- b. Mendorong upaya mengefektifkan system dan tatalaksana pelayanan sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdayaguna (efisien dan efektif).
- c. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Pelayanan umum merupakan kegiatan yang diberikan oleh seseorang atau sekelompok dengan landasan melalui sistem atau prosedur yang telah ditentukan untuk usaha memenuhi kepentingan masyarakat. Pelayanan umum harus mendahulukan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat, karena pelayanan umum berfungsi memenuhi kepentingan masyarakat umum yang membutuhkan pelayanan.

## **2. Faktor-faktor dalam Pelayanan Publik**

Pelayanan publik pada dasarnya memuaskan kebutuhan masyarakat yang diberikan oleh pemerintah. Oleh karena itu Moenir berpendapat bahwa

pemerintah dalam memberikan pelayanan publik terbaik kepada publik, dapat dilakukan dengan cara:

- a. Kemudahan dalam pengurusan kepentingan.
- b. Mendapatkan pelayanan secara wajar.
- c. Mendapatkan perlakuan yang sama tanpa pilih-kasih.
- d. Mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang.

(Moenir, 2006:47)

Pelayanan yang baik dan memuaskan yang dilakukan oleh institusi pemerintah ataupun organisasi publik lainnya terhadap masyarakatnya, bahwa pelayanan yang terbaik harus dilakukan dengan cara-cara seperti yang dikutip oleh Moenir di atas yaitu dengan cara: pertama, harus memberikan kemudahan dalam pengurusan berbagai urusan agar pelayanan yang dilakukan bisa berjalan dengan cepat. Kedua, harus memberikan pelayanan yang wajar dan tidak berlebihan sesuai dengan kebutuhannya masing-masing.

Pelayanan yang diperoleh secara wajar tanpa gerutu, sindiran atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik alasan untuk institusi pemerintah ataupun organisasi publik atau alasan untuk kesejahteraan. Misalnya apabila ingin mendapatkan pelayanan yang cepat maka unit kerja diberikan sesuatu sebagai imbalannya agar mendapatkan pelayanan yang sewajarnya, hal demikian sebenarnya ikut membantu penyimpangan secara tidak langsung.

Ketiga, harus memberikan perlakuan yang sama tanpa pilih kasih dan tidak membeda-bedakan masyarakat dari segi ekonomi maupun dari segi apapun,

sehingga masyarakat mendapatkan perlakuan yang adil dalam mengurus berbagai urusan tanpa membedakan status apapun. Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang status, artinya apabila memang untuk mendapatkan pelayanan diharuskan antri secara tertib, hendaknya semuanya diwajibkan antri sebagaimana yang lain.

Keempat, masyarakat harus mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang tanpa membohongi masyarakat yang akan mengurus urusannya. Pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya diberitahukan. Cara tersebut menjadikan orang lebih mengerti dan akan menyesuaikan diri secara ikhlas tanpa emosi. Pelayanan yang memuaskan dapat memberikan dampak yang positif untuk masyarakat, sesuai dengan pendapat Moenir bahwa dampak positif tersebut adalah:

1. Masyarakat menghargai kepada korps pegawai,
  2. Masyarakat patuh terhadap aturan-aturan layanan,
  3. Masyarakat akan merasa bangga kepada korps pegawai,
  4. Adanya kegairahan usaha dalam masyarakat, dan
  5. Adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat menuju segera tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berlandaskan Pancasila.
- (Moenir, 2006:47)

Dampak positif untuk masyarakat menurut Moenir di atas terdapat lima indikator, pertama masyarakat menghargai korps pegawai sehingga pegawai tersebut dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Kedua, masyarakat akan patuh terhadap aturan yang telah dibuat sehingga tercipta suasana yang tertib, aman, dan nyaman. Ketiga, masyarakat akan bangga terhadap pegawai sehingga masyarakat mengagumi pegawai tersebut dan ditunjukkan dengan saling menghormati dan menghargai antara masyarakat dengan pegawai atau pegawai

dengan pegawai. Keempat adanya kegairahan usaha dalam masyarakat, kelima adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat. Kelima dampak positif di atas dapat terlaksana dengan baik maka akan mewujudkan kepuasan terhadap masyarakat.

Berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri PAN Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 (Ratminto dan Winarsih, 2007: 22) yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang relevan, valid dan reliabel sebagai unsur dasar yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudian tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya)
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan utama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani
9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati
10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan
11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan

12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan
14. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksana pelayanan.

Masyarakat akan sangat menghargai kepada pegawai karena pelayanan yang mereka dapatkan sangat memuaskan dengan begitu masyarakat dapat mematuhi peraturan yang ada dengan penuh kesadaran dan pada akhirnya adanya kelancaran dalam pelayanan umum yang diberikan kepada masyarakat.

### **3. Asas-Asas Pelayanan Publik**

Pada dasarnya pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau. Oleh sebab itu setidaknya mengandung asas-asas antara lain:

1. Hak dan kewajiban, baik bagi pemberi dan penerima pelayanan publik tersebut, harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya.
  2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitasnya.
  3. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
  4. Apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan “terpaksa harus mahal”, maka Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban “memberi peluang” kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (Ibrahim, 2008:19-20)

Pelayanan publik akan berkualitas apabila memenuhi asas-asas diantaranya hak dan kewajiban; pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku; mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum, dan apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan terlalu mahal, maka Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban memberikan kemudahan kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **4. Indikator Pelayanan Publik**

Komitmen pelayanan jasa yang baik dalam upaya mempertahankan dan untuk meningkatkan mutu pelayanan yang berkualitas, maka suatu institusi pemerintah atau organisasi publik harus melakukan pengukuran terhadap kualitas pelayanan yang telah disajikannya. Tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat, untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang tercermin dari:

1. Transparansi,
2. Akuntabilitas,
3. Kondisional,
4. Partisipatif,

5. Kesamaan hak, dan
6. Keseimbangan hak dan kewajiban.

(Sinambela, 2006:6)

Transparansi adalah pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti. Transparansi meliputi keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik, peraturan dan prosedur pelayanan yang dapat dipahami, dan kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik.

Akuntabilitas adalah pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Akuntabilitas dapat dilihat dari kinerja pelayanan publik, biaya pelayanan publik dan produk pelayanan publik. Kondisional adalah pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan pemerintah dalam melayani masyarakat yang sesuai kondisi pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan pemerintah dalam menghadapi kendala-kendala yang terjadi dalam pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Kondisional meliputi efisien dan efektif.

Partisipatif adalah pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Partisipatif dapat dilihat dari identifikasi peran masyarakat, identifikasi metode yang dapat digunakan untuk meningkatkan partisipasi, mencocokkan instrumen partisipasi yang sesuai dengan peran

masyarakat dalam proses penyelenggaraan layanan publik, memilih instrumen partisipasi yang akan digunakan, dan mengimplementasikan strategi yang dipilih.

Kesamaan hak adalah pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain. Pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dengan tidak membedakan status sosial dan lainnya. Kesamaan hak dapat dilihat dari keteguhan dan ketegasan.

Keseimbangan hak dan kewajiban adalah pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. Pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dapat menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban aparatur dan penerima pelayanan. Keseimbangan hak dan kewajiban meliputi keadilan dan kejujuran.

Kualitas pelayanan publik dapat tercermin dengan adanya transparansi atau keterbukaan dan mudah diakses oleh semua masyarakat. Masyarakat dapat merasakan akses pelayanan yang memadai dan mudah dimengerti. Pelayanan yang prima juga pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan yang berlaku, peraturan tersebut dapat melindungi masyarakat sebagai nilai kepercayaan yang didapat oleh masyarakat.

Pelayanan yang di berikan kepada masyarakat, pelayanan yang sesuai dengan kemampuan yang memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan tersebut. Pelayanan yang di berikan kepada masyarakat harus sesuai dengan keinginan atau aspirasi masyarakat dan sesuai dengan harapan yang diinginkan oleh masyarakat. Pelayanan juga diberikan kepada semua lapisan masyarakat, tanpa membedakan

status atau jenis kelamin, sehingga akan tercipta pelayanan yang adil yang di rasakan oleh penerima pelayanan.

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Hal ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.

Pelayanan publik dirancang dan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pengguna jasa. Namun, persepsi antara masyarakat pengguna jasa dan aparatur birokrasi mengenai kualitas pelayanan publik yang efisien, transparan, pasti dan adil belum berhasil diwujudkan. Pelayanan publik didefinisikan secara teoritis menurut Mahmudi sebagai berikut:

“Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan”. (Mahmudi, 2005:213).

Berdasarkan pendapat di atas dalam penyelenggaraan pelayanan publik, aparatur pemerintah bertanggungjawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat berhak mendapatkan pelayanan terbaik dari pemerintah karena masyarakat telah memberikan dananya dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi dan berbagai pungutan lainnya.

Fitzsimmons dalam tulisannya berjudul Reformasi Publik di Era Reformasi yang dikutip Budiman : 2004 berpendapat terdapat lima indikator pelayanan publik, yaitu:

1. Reability, yaitu pemberian pelayanan yang tepat dan benar.
2. Tangibles, yaitu penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.
3. Responsiveness, yaitu keinginan melayani konsumen dengan cepat.
4. Assurance, yaitu tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan.
5. Empati, yaitu tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen/masyarakat.

( <http://.pikiran-rakyat.com> edisi 7 Juni 2004).

Proses pelayanan publik yang baik meliputi pemberian pelayanan yang tepat dan benar, menyediakan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya, memiliki keinginan melayani konsumen dengan cepat, memperhatikan etika dan moral dalam memberikan pelayanan, serta memiliki tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen atau masyarakat.

#### **D. Masyarakat**

Masyarakat adalah sejumlah manusia yang merupakan satu kesatuan golongan yang berhubungan tetap dan mempunyai kepentingan yang sama serta bekerjasama dalam mencapai beberapa kepentingan dan tujuan bersama. Menurut Hendropuspito dalam bukunya *Sosiologi Sistemik: 1989* "Masyarakat

merupakan suatu jalinan kelompok-kelompok sosial yang saling mengait dalam kesatuan yang lebih besar berdasarkan kebudayaan yang sama". Masyarakat adalah suatu sistem dari cara kerja dan prosedur dan saling membantu yang meliputi kelompok-kelompok dan pembagian sosial lainnya (Mac Iver, 1990).

Sekelompok manusia yang hidup dalam lingkungan tertentu selalu berusaha untuk memperbaiki kedudukan di dalam masyarakat, guna memenuhi kebutuhannya pada suatu waktu, maka masyarakat tersebut selalu berubah-ubah sifatnya sesuai dengan kebutuhan selamanya tidak tetap dan tidak sama. Masyarakat dapat membentuk kepribadian yang khas bagi manusia. Sehingga tanpa adanya kelompok manusia tidak akan mampu untuk dapat berbuat banyak dalam kehidupannya.

Berdasarkan pernyataan diatas George Simmel dalam Soekanto (1987: 31) menyatakan:

“Seseorang menjadi warga masyarakat untuk mengalami proses individualisasi dan sosialisasi. Tanpa menjadi warga masyarakat, tak akan seseorang mengalami proses interaksi antar individu dengan kelompok. Dengan kata lain, apa yang memungkinkan masyarakat berproses adalah bahwa setiap orang mempunyai peranan dan harus dijalankannya. Maka individu dengan kelompoknya hanya dapat dimengerti dalam rangka peranan yang dilakukan.”

Terbentuknya masyarakat dapat didorong oleh kekuatan faktor sosial yakni toleransi dan tolong menolong. Toleransi merupakan sikap bersedia untuk mengalah atau menerima dalam pendirian lain untuk suatu kompromi sebagai makhluk sosial. Masyarakat tidak merupakan badan kepentingan tersendiri seperti individu yang bercerai-berai, melainkan merupakan kelompok homogen yang

menganut kepentingan bersama serta tujuan yang sama yang mengakibatkan timbulnya lembaga kemasyarakatan.

Adapun ciri-ciri dan klasifikasi dari masyarakat seperti yang diungkapkan oleh Hendropuspito (1989) dalam bukunya *Sosiologi Sistematis*, antara lain:

- a. Memiliki wilayah dan batas yang jelas
- b. Merupakan satu kesatuan penduduk
- c. Terdiri atas kelompok-kelompok fungsional yang heterogen
- d. Mengemban fungsi umum
- e. Memiliki kebudayaan yang sama

Menurut Soerjono Soekanto dalam bukunya *Sosiologi Suatu Pengantar* (1987) unsur masyarakat meliputi:

- a. Paling tidak terdapat 2 orang individu
- b. Mereka menyadari satu kesatuan mereka
- c. Jangka waktu dalam berhubungan termasuk lama. Hubungan itu melahirkan manusia yang baru yang tetap selalu berkomunikasi dan membuat berbagai aturan yang berhubungan dengan keterkaitan/hubungan antar masyarakat tersebut.
- d. Mereka menjadi sebuah sistem, yang hidup secara bersama-sama yang pada akhirnya melahirkan apa yang disebut kultur/ kebudayaan serta saling berhubungan antara sesama masyarakat.

Apabila diteliti lebih dalam, maka eksistensi masyarakat itu timbulnya mungkin oleh interaksi sosial, yang oleh Park dan Burges (Harsojo, 1982) dianalisis sebagai proses-proses sosial. Menurut kedua ahli sosiologi itu, interaksi sosial itu jika dianalisis sebagai proses-proses sosial dapat diklasifikasikan dalam enam kategori, yaitu komunikasi, konflik, kompetisi, akomodasi, asimilasi dan kooperasi. Masyarakat pada hakekatnya diatur dan dikendalikan oleh struktur sosial yang merupakan pola hubungan antara individu maupun kelompok sosialnya. Dalam masyarakat terpenting adalah bukan karena kategori masyarakat

tetapi karena frekuensi interaksi sosial yang dapat bergaul saling tolong menolong.

## **E. ANGKUTAN UMUM DAN TRAYEK**

### **1. Definisi Angkutan Umum**

Angkutan umum merupakan sarana angkutan untuk masyarakat kecil dan menengah supaya dapat melaksanakan kegiatannya sesuai dengan tugas dan fungsinya dalam masyarakat. Pengguna angkutan umum ini bervariasi, mulai dari buruh, ibu rumah tangga, mahasiswa, pelajar, dan lain-lain. Angkutan umum, khususnya angkutan orang yang diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 68 Tahun 1993 yang telah diperbaharui menjadi Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 84 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan Kendaraan Umum dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan, secara struktural dipisahkan dalam tiga kepentingan yaitu kepentingan pengguna jasa (masyarakat), penyedia jasa (operator angkutan) dan pemerintah (regulator). Namun definisi yang ditetapkan dalam ketentuan hukumnya memperlihatkan keberpihakan kepada operator dengan profit-oriented-nya yaitu : “angkutan yang dipergunakan oleh umum dengan dipungut bayaran”.

Kehadiran Organda sebagai wadah operator angkutan belum mampu menunjukkan kinerja yang baik, bahkan cenderung bertindak sebagai regulator. Kedepan, Organda dituntut untuk lebih kreatif dan inovatif dalam mengelola perusahaan secara lebih efisien. Kreativitas dan inovasi tersebut dapat dimulai

dengan lebih kritis terhadap setiap kebijakan pemerintah yang mengatur angkutan umum di jalan dan permintaan pasar.

Pengertian angkutan dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM.35 tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum adalah angkutan dari pemindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Angkutan Jalan yang dituangkan pada Bab I Ketentuan Umum mendefinisikan Kendaraan Umum adalah setiap kendaraan bermotor yang disediakan untuk dipergunakan oleh umum dengan dipungut biaya.

Sedangkan didalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 tahun 1993 menyebutkan bahwa, definisi dari angkutan umum adalah pemindahan orang dan/atau barang dari suatu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan bermotor yang disediakan untuk dipergunakan untuk umum dengan dipungut bayaran.

Keputusan Menteri Perhubungan No. KM.35 tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum definisinya adalah setiap kendaraan bermotor yang disediakan untuk dipergunakan oleh umum dengan dipungut bayaran baik langsung maupun tidak langsung.

Warpani (1990), menyatakan bahwa angkutan umum penumpang adalah angkutan penumpang yang dilakukan dengan sistem sewa atau membayar. Juga dikatakan bahwa yang termasuk dalam pengertian angkutan umum penumpang adalah angkutan kota ( bus, minibus, dsb), kereta api, angkutan air, dan angkutan

udara. Keberadaan angkutan umum bertujuan untuk menyelenggarakan angkutan yang baik dan layak bagi masyarakat. Ukuran pelayanan yang baik adalah pelayanan yang aman, nyaman, cepat dan murah (Warpani, 1990).

## 2. Definisi Trayek

Menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 35 tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum, pengertian trayek adalah lintasan kendaraan umum untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan mobil bus, yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap dan jadwal tetap maupun tidak terjadwal. Sedangkan pengertian Jaringan Trayek menurut Keputusan Menteri Perhubungan no. KM. 35 tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum adalah kumpulan dari trayek-trayek yang menjadi satu kesatuan jaringan pelayanan angkutan orang.

Pasal 7 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum bahwa “ Jaringan trayek, kebutuhan kendaraan dan evaluasi kebutuhan penambahan kendaraan untuk jaringan trayek yang melalui antar Kabupaten / Kota dalam satu daerah provinsi dilakukan oleh Gubernur ”.

Trayek adalah teknik yang ditetapkan pemerintah untuk mengatur pola pelayanan angkutan umum. Penetapan jaringan trayek diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 Pasal 3 bahwa penetapan jaringan trayek dilakukan berdasarkan jaringan transportasi jalan dengan mempertimbangkan :

- Bangkitan dan tarikan perjalanan pada daerah asal dan tujuan
- Jenis pelayanan angkutan
- Hirarki kelas jalan yang sama dan/atau lebih tinggi sesuai ketentuan kelas jalan yang berlaku
- Tipe terminal yang sesuai dengan jenis pelayanannya dan simpul transportasi lainnya yang meliputi bandar udara, pelabuhan dan stasiun kereta api
- Tingkat pelayanan jalan yang berupa perbandingan antara kapasitas jalan dan volume lalu lintas

Kriteria penetapan jaringan trayek pada Pasal 4 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 meliputi titik asal dan tujuan merupakan titik terjauh, berawal dan berakhir pada tipe terminal yang sesuai dengan jenis pelayanannya serta lintasan yang dilalui tetap dan sesuai dengan kelas jalan.

Sedangkan tahapan kegiatan yang dilaksanakan untuk penetapan jaringan trayek dibahas pada pasal selanjutnya (Pasal 5), yaitu sekurang-kurangnya meliputi :

- 1) Melakukan penelitian asal dan tujuan perjalanan orang menurut zona jenis pelayanan angkutan
- 2) Menentukan variabel yang berpengaruh terhadap bangkitan dan tarikan perjalanan
- 3) Menghitung bangkitan dan tarikan perjalanan untuk kondisi sekarang dan tahun perencanaan
- 4) Menentukan model perhitungan distribusi perjalanan

- 5) Menghitung distribusi perjalanan untuk kondisi sekarang dan tahun perencanaan
- 6) Menentukan model perhitungan pembebanan perjalanan/ jalan-jalan yang dilalui
- 7) Menghitung pembebanan perjalanan untuk kondisi sekarang dan tahun perencanaan
- 8) Mengkonversi jumlah perjalanan orang menjadi jumlah kendaraan, dengan mempertimbangkan : jumlah frekwensi, faktor muatan 70%, dan kapasitas kendaraan yang akan melayani.

Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Darat Nomor 274/HK.105/DRJD/96 tanggal 16 April 1996 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Angkutan Penumpang Umum di Wilayah Perkotaan dalam Trayek Tetap dan Teratur. Faktor yang digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menetapkan jaringan trayek adalah sebagai berikut :

- Pola tata guna tanah
- Pola pergerakan angkutan umum
- Kepadatan penduduk
- Daerah pelayanan
- Karakteristik jaringan jalan.

Konsep dari trayek angkutan kota diklasifikasikan dalam empat kategori, yaitu :

a. Trayek Utama, adalah pelayanan angkutan yang melayani angkutan kawasan utama, antara kawasan utama dan pendukung dengan ciri-ciri adalah :

- Melakukan perjalanan ulang-alik secara tetap
- Mempunyai jadwal tetap, sebagaimana tercantum dalam jam perjalanan pada kartu pengawasan kendaraan yang dioperasikan dilayani hanya oleh mobil bus umum
- Pelayanan angkutan secara terus menerus pada tempat-tempat untuk menaikkan dan menurunkan orang yang telah ditetapkan untuk angkutan kota pelayanan ekonomi dan/ atau non ekonomi
- Jumlah permintaan tertinggi
- Jarak pendek.

b. Trayek Cabang, adalah pelayanan angkutan yang melayani angkutan pada kawasan pendukung dan pemukiman dengan ciri-ciri :

- Mempunyai jadwal tetap sebagaimana tercantum dalam jam perjalanan pada kartu pengawasan kendaraan yang dioperasikan
- Dilayani hanya oleh mobil bus umum
- Pelayanan angkutan secara terus-menerus, berhenti pada tempat-tempat untuk menaikkan dan menurunkan orang yang telah ditetapkan untuk angkutan kota.
- Pelayanan ekonomi dan/atau non ekonomi
- Jarak pendek

c. Trayek Ranting, adalah pelayanan angkutan yang melayani angkutan pada kawasan pemukiman dengan ciri-ciri :

- Tidak mempunyai jadwal tetap
- Dilayani oleh mobil bus atau mobil penumpang umum
- Pelayanan angkutan secara terus-menerus, berhenti pada tempat-tempat untuk menaikkan dan menurunkan orang yang telah ditetapkan untuk angkutan kota.
- Pelayanan lintas
- Jarak pendek

d. Trayek Langsung, adalah pelayanan angkutan yang dilayani angkutan antar kawasan utama dengan kendaraan pendukung dan kawasan pemukiman dengan ciri-ciri :

- Mempunyai jadwal tetap sebagaimana tercantum dalam jam perjalanan pada kartu pengawasan kendaraan yang dioperasikan
- Melayani angkutan antar kawasan permintaan tinggi secara tetap, bersifat masal dan langsung.
- Dilayani hanya oleh mobil bus umum dan non ekonomi
- Pelayanan angkutan secara terus-menerus, berhenti pada tempat-tempat untuk menaikkan dan menurunkan orang yang telah ditetapkan untuk angkutan kota.
- Pelayanan ekonomi
- Jarak pendek