

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Arus globalisasi saat ini yang semakin kuat mendorong masyarakat semakin kritis, partisipatif, serta informatif akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara, mau tidak mau membuat pemerintah harus menyesuaikan diri dalam penyelenggaraan pelayanan publik. pelayanan publik menurut Wasistiono dalam Hardiyansyah (2011:11) adalah pemberian jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. Adanya pemerintahan memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk memenuhi dan memfasilitasi kepentingan serta kebutuhan masyarakat akan barang atau jasa yang memiliki karakteristik barang publik yang perlu pengaturan serta pengawasan dalam pemenuhannya.

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan masyarakat untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam pelayanan publik. Membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan masyarakat tentang kualitas pelayanan publik. Sebagai upaya untuk memperjelas hak dan kewajiban setiap warga negara dan masyarakat, maka diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan

asas-asas umum pemerintahan yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan masyarakat dari penyalahgunaan wewenang didalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 25 tahun 2004, Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan perundang- undangan. Penyelenggara pelayanan publik yang dimaksud ialah instansi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN). Hakikat pelayanan publik sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Setijanigum 2009:3). Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, aparatur pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada warga negara dan masyarakat dalam rangka menciptakan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Menurut keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN.7/2003), salah satu jenis pelayanan publik adalah pelayanan jasa. Pelayanan jasa dapat diartikan sebagai jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa penyediaan sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti, produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Salah satu contoh jenis

pelayanan ini ialah pelayanan transportasi.

Jasa transportasi merupakan salah satu dari beberapa macam kebutuhan manusia. Mobilitas masyarakat yang terjadi baik yang tinggal di desa maupun di kota membutuhkan alat transportasi untuk membantu dalam kelangsungan hidup sekaligus memenuhi kebutuhan masyarakat akan transportasi. Sarana transportasi merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dan dibutuhkan oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Dalam prakteknya, masyarakat sangat membutuhkan transportasi untuk melakukan aktivitas dan keperluannya. Untuk memenuhi kebutuhan akan transportasi tersebut, maka pemerintah mengadakan adanya transportasi umum agar kebutuhan akan transportasi bisa terwujud dan dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat. Dalam hal ini transportasi merupakan kebutuhan publik. Artinya bahwa kebutuhan dan pelayanan akan transportasi harus bisa dirasakan oleh seluruh masyarakat dan tugas negara adalah memenuhi semua kebutuhan akan transportasi tersebut melalui transportasi umum.

Transportasi dalam kehidupan sekarang ini telah menjadi suatu kebutuhan mendasar yang sangat penting terutama untuk masyarakat perkotaan. Fungsi transportasi dalam aktifitas di perkotaan memiliki peranan penting yang berpengaruh di dalam segala aspek atau sektor kehidupan. Kian banyaknya aktifitas ekonomi di perkotaan menuntut adanya keleluasaan akses untuk menjangkau berbagai tempat dengan efektifitas waktu. Sebab kinerja yang berjalan lambat akan berpengaruh pada kegiatan produksi yang banyak dilakukan di daerah perkotaan. Disinilah sistem transportasi kota menjadi kunci penting terjadinya pergerakan aliran barang dan atau jasa yang ada di perkotaan dalam rangka perkembangan

wilayah. Ditinjau dari konteks sistem transportasi kota, angkutan umum merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem transportasi kota, dan merupakan elemen yang perannya sangat berpengaruh karena kondisi sistem angkutan umum yang buruk akan menyebabkan turunnya efektivitas maupun efisiensi dari sistem transportasi itu sendiri. Alasan yang dapat menjelaskan mengapa peran transportasi sangat penting adalah kenyataan bahwa transportasi merupakan sarana yang dibutuhkan oleh sebagian masyarakat.

Indonesia mempunyai jaringan transportasi umum yang sangat bervariasi untuk memenuhi kebutuhan mobilisasi masyarakat, antara lain meliputi angkutan perkotaan, taksi, kereta api, kapal penyeberangan dan pesawat udara. Masyarakat pada umumnya sangat membutuhkan transportasi publik disamping kendaraan pribadi sebagai alat penunjang transportasi kegiatan sehari-hari untuk memenuhi kebutuhannya. Pada dasarnya transportasi publik merupakan unsur yang penting serta berfungsi sebagai alat dalam proses perkembangan bidang ekonomi, sosial, politik, dan mobilitas penduduk yang tumbuh dan mengikuti perkembangan yang terjadi di berbagai sektor tersebut. Sehubungan dengan itu, pembangunan di bidang ekonomi dan bidang lainnya perlu didukung dengan pembangunan dan perbaikan dalam sektor transportasi, salah satunya dalam peningkatan pelayanan jasa transportasi publik, karena masyarakat sebagai pengguna sekaligus pelanggan jasa transportasi memerlukan pelayanan yang baik dari penyedia ataupun penyelenggara jasa transportasi agar saat masyarakat melakukan kegiatan mobilisasi dari satu tempat ke tempat lain menjadi lebih nyaman dan aman karena pelayanan baik yang disediakan oleh penyedia jasa transportasi. Kualitas pelayanan yang baik dari

penyedia jasa transportasi menjadikan pelanggan senang dan terkesan saat menggunakan jasa transportasi.

Penyedia jasa pelayanan transportasi publik, memegang peran penting sebagai pelayan publik dalam bidang transportasi. Mengetahui pentingnya transportasi publik bagi masyarakat maka, penyedia pelayanan transportasi publik harus memperhatikan kualitas pelayanan transportasi publik yang akan disediakan kepada masyarakat, salah satu penyedia pelayanan jasa transportasi publik adalah Perum DAMRI.

Perusahaan Umum Djawatan Angkutan Motor Republik Indonesia (Perum Damri) merupakan perusahaan yang bergerak di bidang transportasi di bawah naungan pemerintah. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 31 tahun 1984 tentang Perusahaan umum Damri, Perum Damri merupakan salah satu Perusahaan Umum yang didirikan oleh negara yang diberi wewenang sebagai penyelenggara pemberi layanan jasa angkutan umum, penumpang, dan barang diatas jalan dengan tujuan mengusahakan dan mengembangkan pelayanan angkutan penumpang dan barang di atas jalan dengan kendaraan bermotor untuk menunjang pembangunan negara dan bangsa dalam rangka meningkatkan ketahanan nasional dan mencapai masyarakat adil dan makmur material dan spiritual berdasarkan Pancasila. Perum DAMRI menyediakan pelayanan jasa transportasi publik hampir di seluruh kota di Indonesia, salah satunya Kota Surabaya.

Perum DAMRI di Surabaya sudah beroperasi sejak tahun 1975 hingga sekarang. Perum DAMRI di Surabaya telah melayani hampir disemua sisi kota

Surabaya, berikut merupakan tabel dari trayek serta jumlah bus DAMRI yang beroperasi di kota Surabaya.

Tabel 1.1
Daftar Trayek dan Jumlah Armada DAMRI di Surabaya

NO.	KODE TRAYEK	OD TRAYEK	2016	2017	2018
1	2	3	4	5	6
1	A.2	Purabaya – Semut PP.	6	6	6
2	C	Purabaya – Darmo – Perak PP.	1	1	1
3	CAD. EKONOMI		8	8	8
4	CAD. NON EKONOMI		8	18	18
5	D	Purabaya – Bratang PP.	15	15	15
6	E	Purabaya - Darmo – T.O.W. PP.	3	3	3
7	E.1	Purabaya – Joyoboyo PP.	16	16	15
8	E.2	Purabaya - Darmo – Semut PP.	4	4	4
9	F	Purabaya - Diponegoro - T.O.W. PP.	25	25	24
10	F.1	Purabaya - Diponegoro - Rajawali - Diponegoro – Purabaya PP.	9	9	9
11	P.1	Purabaya - Darmo - Perak (PATAS) PP.	23	23	23
12	P.2	Purabaya - Darmo – T.O.W. PP.	9	9	9
13	P.4	Purabaya - Tol Waru - Perak (PATAS) PP.	30	14	7
14	P.5	Purabaya - Tol Waru - Demak - Semut (PATAS) PP.	23	23	23
15	P.6	Purabaya - Diponegoro - T.O.W. (PATAS) PP.	13	13	13
16	P.7	Purabaya - Tol M.Sungkono - Tol Tandes - T.O.W. (PATAS) PP.	1	1	1
17	P.8	Purabaya - Tol Waru - Tol Tandes - T.O.W. (PATAS) PP.	13	13	13
18	PAC.1	Purabaya - Darmo - Perak (PATAS AC) PP.	44	44	34
19	PAC.4	Purabaya - Tol Waru - Perak (PATAS AC) PP.	3	19	19
20	PAC.5	Purabaya - Tol Waru - Demak - Semut PP. (PATAS AC) PP.	5	5	5
21	PAC.6	Purabaya - Diponegoro - TOW (PATAS AC) PP.	2	2	2
22	PAC.8	Purabaya - Tol Waru - Tandes - TOW (PATAS AC) PP.	13	13	13
J U M L A H			274	284	265

Sumber: Perum DAMRI cabang Surabaya (8 Mei 2019)

Tabel di atas menunjukkan jumlah armada bus kota DAMRI yang disediakan untuk melayani kebutuhan masyarakat akan transportasi. Perum Damri sebagai pelayan jasa transportasi publik yang dimiliki oleh Negara selalu berusaha untuk memberikan pelayanan yang memuaskan kepada para pengguna maupun pelanggan bus Damri. Pelayanan tersebut antara lain berupa keamanan dalam perjalanan, fasilitas yang diberikan, pelayanan berupa kenyamanan saat menggunakan jasa transportasi bus Damri dan perawatan bus. Hal ini diberikan dengan tujuan penumpang sebagai pengguna maupun pelanggan Damri dapat merasa aman dan nyaman saat menggunakan jasa transportasi bus Damri. Akan tetapi dari tahun ke tahun hingga saat ini pengguna jasa transportasi bus Damri terus menurun, hal ini dibuktikan melalui tabel sebagai berikut.

Tabel 1.2
Jumlah Penumpang bus Damri di Surabaya

Rute/Tahun	2015	2016	2017	2018
Bratang	392.819	389.782	376.263	365.887
Tanjung Perak	179.093	166.921	157.219	143.209
TOW	473.106	470.929	468.187	468.218
Semut	790.038	779.215	778.317	776,127
Rajawali	826.170	826.127	827.192	818.920
Joyoboyo	352.097	342.937	335.645	329.910

Sumber: Perum Damri cabang Surabaya, diolah (14 Juli 2019)

Merujuk dari tabel diatas, diketahui bahwa jumlah pengguna bus Damri terus menurun, terutama untuk rute atau trayek Purabaya-Tanjung Perak sehingga Perum Damri selaku penyedia jasa pelayanan publik berupa bis kota Damri, harus memperhatikan kualitas dari bus yang dinaiki oleh masyarakat mulai dari jumlah

bus, jadwal bus, hingga fasilitas bus yang diberikan, terutama di jalur trayek Purabaya-Tanjung Perak.

Jumlah bus yang melayani trayek Terminal Purabaya-Tanjung Perak ini dalam satu hari adalah 3 kali pulang pergi dimana bus tersebut beroperasi setiap hari senin sampai minggu dengan fasilitas yang diberikan oleh pihak Damri sangat beragam dan terbilang sangat membantu para pelanggan. Fasilitas yang diberikan oleh pihak Perum Damri antara lain bus ber-AC, bagasi dalam, serta tempat duduk berkapasitas 50 hingga 55 seat. Kemudian untuk harga tiket atau karics sebesar 7000 rupiah untuk sekali jalan per penumpang dimana waktu perjalanan ditempuh sekitar 40 menit. Namun hal tersebut tidak membuat antusias dari masyarakat kota Surabaya khususnya yang yang dilewati oleh unit angkutan bus kota damri Purabaya-Tanjung Perak untuk menggunakan bus kota tersebut untuk kegiatan sehari-hari. Hal tersebut dikarenakan adanya beberapa permasalahan yang terjadi terkait dalam pelayanan jasa bus kota Damri unit angkutan Purabaya-Tanjung Perak. Masalah pertama adalah waktu perjalanan yang kurang tepat, jaminan perjalanan yang dijanjikan oleh pihak Perum Damri adalah 40 menit. Tetapi masih saja ada keterlambatan waktu perjalanan walaupun intensitasnya sangat rendah, sehingga masyarakat yang naik bus ini harus mengatur jadwal dengan sangat baik. Kemudian masalah kedua, belum tersedianya terminal yang layak dan memadai di Tanjung Perak sehingga masyarakat banyak yang tidak mengetahui adanya layanan dari bus ini. Hal tersebut dikeluhkan oleh salah satu penumpang bus kota bernama Indra:

“...dulu saya sempet bingung mas waktu awal naik bus ini, kan gak ada terminalnya cuman kaya tanah aja terus juga gak ada penunjuk bus dan tempat duduk yang

layak...” (hasil wawancara 14 Juli 2019)

Permasalahan diatas menyebabkan masyarakat tidak memiliki ketertarikan untuk menggunakan bus damri tersebut, karena masyarakat akan mempertanyakan kualitas pelayanan dari bus damri unit angkutan Purabaya-Tanjung Perak.

Kualitas pelayanan publik menurut kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumberdaya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan (Albrecht dan Zemke 1990:47). Selain itu hal tersebut merupakan upaya pemerintah untuk menciptakan kepuasan bagi para pengguna pelayanan, jika pengguna merasa puas dengan pelayanan yang telah diterima dapat disimpulkan bahwa pemerintah telah memberikan pelayanan yang sesuai dengan tugas pemerintah (Tjiptono, 2011:101). Berikut merupakan aspek-aspek yang harus diperhatikan dalam memberikan pelayanan antara lain keamanan, keselamatan, kenyamanan, keterjangkauan, kesetaraan serta keteraturan. Aspek-aspek pelayanan ini harus diperhatikan dalam melakukan pelayanan yang dilakukan oleh instansi terkait dalam hal ini Perum Damri cabang Surabaya agar terciptanya pelayanan publik yang berkualitas.

Bedasarkan latar belakang diatas maka penuli tertarik untuk meneliti mengenai “Kualitas Pelayanan Bus Kota Damri Unit Angkutan Purabaya-Tanjung Perak”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah penulis kemukakan, maka rumusan masalah yang penulis akan bahas dalam penelitian ini adalah: “Bagaimana Kualitas Pelayanan Bus Kota Damri Unit Angkutan Purabaya-Tanjung Perak?”

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang telah penulis cantumkan, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui “Kualitas Pelayanan Bus Kota Damri Unit Angkutan Purabaya-Tanjung Perak.”

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Bagi Penulis

Manfaat penelitian ini bagi penulis adalah sebagai sarana pembelajaran dan perluasan ilmu pengetahuan yang dimiliki penulis serta sebagai pemenuhan syarat kelulusan untuk mendapatkan gelar sarjana di UPN Veteran Jawa Timur.

2. Bagi Perum Damri Cabang Surabaya

Penelitian ini diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan saran bagi Pemerintah Kota Surabaya khususnya Perum Damri Cabang Surabaya, selain itu dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam memaksimalkan transportasi publik dalam hal ini peran bus kota di Kota Surabaya untuk mengurangi kemacetan.

3. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini dapat ditambahkan menjadi salah satu sumber referensi bacaan baik dipergustakaan kampus maupun perpustakaan online milik kampus yang juga berguna untuk penelitian mahasiswa lain yang mungkin akan melakukan penelitian yang sama untuk mengembangkan penelitian ini menjadi lebih baik.