

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pelayanan publik (*Public Service*) merupakan segala macam kegiatan dalam berbagai bentuk pelayanan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara atau penduduk atas suatu barang, atau jasa dan menjadi tanggung jawab pemerintah yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. Penyelenggara pelayanan publik adalah lembaga dan petugas pelayanan publik baik pemerintah maupun Badan Usaha yang menyelenggarakan pelayanan publik.

Pelayanan publik dapat dijadikan standar tolak ukur dari hasil kinerja pemerintah dalam melayani masyarakat. Kualitas pelayanan publik mencerminkan kinerja dari pemerintah itu sendiri apakah sudah berjalan dengan baik atau masih ada yang perlu dibenahi. Keberhasilan pemerintah dalam membangun pelayanan publik dapat dilihat dari profesionalisme, efektifitas, dan efisiensi. Jika ketiga komponen tersebut sudah bisa dilaksanakan dengan baik, maka kualitas pelayanan publik yang dihasilkan pun bisa berjalan dengan baik.

Namun pada kenyataannya, pelayanan publik di Indonesia belum sepenuhnya berjalan dengan baik. Penyelenggaraan pelayanan publik yang dijalankan oleh pemerintah belum berjalan secara profesional, efektif, dan efisien. Banyaknya keluhan dan berbagai pengaduan dari masyarakat mencerminkan bahwa belum maksimalnya kinerja pemerintah selaku penyelenggara pelayanan publik. Di

tingkat ASEAN, Indonesia termasuk negara yang paling buruk dalam pelayanan publik, Indonesia berada pada posisi 129 dari 150 negara penyelenggara pelayanan publik.

Salah satu pelayanan publik yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia adalah pelayanan transportasi umum. Pembangunan transportasi di Indonesia berpedoman pada sistem transportasi nasional, yang diarahkan untuk mendukung Indonesia menjadi lebih sejahtera dan mewujudkan Indonesia yang aman, adil, dan demokratis.

Dari sekian banyak kota-kota besar yang ada di Indonesia, Ibukota Jawa Barat yaitu Bandung yang merupakan salah satu kota yang masyarakatnya paling banyak menggunakan transportasi umum. Di Kota Bandung sendiri, sebagian besar warga Bandung menggunakan angkutan umum untuk memenuhi kebutuhan akan melakukan berbagai aktivitas sehari-hari, terutama warga yang tidak memiliki kendaraan pribadi. Selama ini angkutan umum di kota Bandung berupa taksi, angkutan kota, atau bus kota Damri. Jenis angkutan umum angkot, dan bus kota Damri yang paling populer dan digunakan oleh warga Bandung karena tarifnya terjangkau. Namun, kondisi angkutan umum di Bandung cukup memprihatinkan. Dapat dilihat dari tingkat kualitas pelayanan yang rendah seperti jadwal datang tidak pasti, kecepatan rendah, kedatangan tidak teratur, peraturan tidak tegas, daya angkut terbatas, tingkat kecelakaan yang relatif tinggi, dan pengelolaan yang buruk.

Maka dari itulah diperlukan angkutan umum massal yang bisa digunakan penumpang untuk memberikan kenyamanan bagi penumpang seperti layaknya *Bus*

Rapid Transit (BRT). Bus Rapid Transit (Angkutan Bus Cepat / BRT) bisa memberikan layanan angkutan berkualitas tinggi.

Pemerintah Kota Bandung bekerja sama dengan Dirjen perhubungan Darat Departemen Perhubungan RI membuat solusi untuk masalah ini yaitu dengan pengadaan TMB (Trans Metro Bandung). Trans Metro Bandung terdiri dari koridor 1, koridor 2 dan koridor 3. Trans Metro Bandung pertama kali dioperasikan di Bandung pada tanggal 15 Januari 2007 yakni pada koridor 1. Berdasarkan permasalahan yang ditemukan, peneliti akan melakukan penelitian lebih lanjut untuk Trans Metro Bandung koridor 2 dan koridor 3.

Kualitas Pelayanan Trans Metro Bandung (TMB) sangat penting peranannya bagi masyarakat dalam memperoleh pelayanan angkutan umum. Trans Metro Bandung (TMB) di operasikan untuk meningkatkan pelayanan publik khususnya pada sektor transportasi darat berbasis jalan raya di Kawasan Perkotaan Bandung dengan sistem setoran menjadi sistem pembelian pelayanan bus terjadwal. Berhenti di setiap halte-halte khusus aman, nyaman, andal, terjangkau dan ramah bagi lingkungan.

Tetapi pada kenyataannya, Trans Metro Bandung tidak terlepas dari berbagai hambatan-hambatan di dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Pemerintah perlu melakukan pembenahan akan pengelolaan TMB itu sendiri agar tujuan utama di adakan TMB pun bisa tercapai secara optimal.

Untuk itu diperlukan suatu tindakan yang salah satunya dapat berupa pengambilan kebijakan. Namun, kebijakan yang dikeluarkan sering kali berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas sebagai pengguna, dimana faktor pelayanan

harus di utamakan dan dituntut untuk mengembangkan dan meningkatkan kemampuan serta kualitas pelayanan.

Trans Metro Bandung akan melaksanakan tugas-tugas pekerjaan yang baik harus sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, sehingga dapat meningkatkan dan memperbaiki kualitas pelayanan kepada masyarakat, apabila di tunjang oleh peran Kepala Dinas Perhubungan Kota Bandung dalam menterjemahkan Implementasi Kebijakan pelayanan Transportasi umum khususnya dalam pengoperasian bus Trans Metro Bandung yang sesuai dengan Peraturan Walikota Bandung Nomor 704 Tahun 2008 Tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) pengoperasian bus Trans Metro Bandung.

Berdasarkan peninjauan yang peneliti lakukan pada Unit Pelaksana Teknis (UPT) Trans Metro Bandung, ternyata ada kecenderungan Kualitas pelayanan Trans Metro Bandung yang masih rendah, hal tersebut dapat dilihat dari indikator sebagai berikut :

1. Bukti Langsung (Tangibles)

Telah diketahui bahwa fasilitas fisik dan perlengkapan sarana untuk menunjang pelayanan yang diberikan kepada masyarakat masih kurang memadai.

Contoh : Kurangnya fasilitas penunjang ini dapat dilihat ketika peneliti melakukan observasi di lapangan, dimana fasilitas kelengkapan yang ada pada Trans Metro Bandung masih kurang layak dan jauh dari apa yang direncanakan. Dapat dilihat dari tabel kondisi kelayakan shelter koridor 2 dan koridor 3 masih terdapat halte TMB yang belum bisa dioperasikan yang mengakibatkan penumpang naik dan turun masih berada di sisi jalan belum menggunakan halte

karena belum adanya petugas yang mengawasi dan menjaga di setiap halte TMB, untuk perawatan dan pengelolaannya belum di jaga dengan baik, dan juga fasilitas penunjang lainnya yang berada di dalam shelter seperti pelayanan sistem e-ticketing yang belum dibuat dan pintu rotari sampai saat ini belum dioperasikan, bahkan lokasi di bangunnya shelter pun menyalahi aturan, karena terletak di atas trotoar. Hal ini dapat dilihat selama peneliti melakukan observasi langsung di terminal cicaheum dari tanggal 15 Desember – 17 Desember 2015.

2. Daya Tanggap (Responsiveness)

Telah diketahui bahwa kurangnya para petugas Trans Metro Bandung untuk membantu masyarakat dalam memberikan pelayanan secara tanggap.

Contohnya : kurangnya daya tanggap secara cepat dari petugas pengoperasian Trans Metro Bandung dalam menanggapi berbagai keluhan dari masyarakat pengguna Trans Metro Bandung. Hal ini dapat dilihat dari masyarakat belum merasa puas terhadap pelayanan Trans Metro bandung karena belum dapat memberikan rasa nyaman dan aman bagi pengguna bus Trans Metro Bandung. Hal ini dapat dilihat selama peneliti melakukan observasi dari tanggal 15 Desember – 17 Desember 2015.

Permasalahan di atas diduga disebabkan oleh implementasi kebijakan dari pemerintah belum sepenuhnya sesuai dengan tentang Standar Pelayanan Minimal pengoperasian Trans Metro Bandung yang dilaksanakan berdasarkan indikator-indikator implementasi kebijakan sebagai berikut :

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Ukuran dan tujuan kebijakan dari implementasi kebijakan Trans Metro Bandung yang di buat sesuai dengan Peraturan Walikota Bandung melalui Dinas Perhubungan Kota Bandung sudah jelas dan bisa di pahami, tetapi apa yang sudah di implementasikan belum sesuai dengan ukuran dan tujuan kebijakan yang seharusnya. Contoh: Kurangnya sosialisasi antara pihak UPT TMB dengan PT Damri dalam aspek pengoperasian yang mengakibatkan pengoperasian Trans Metro Bandung belum sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal pengoperasian Trans Metro Bandung yang terdapat di BAB VI Pasal 12 Ayat (2) Tentang Pembinaan dan Pengawasan yang sudah tercantum di Peraturan Walikota Bandung Nomor 704 Tahun 2008.

2. Sumber Daya Kebijakan

Belum optimalnya sumber daya kebijakan yang meliputi sumber daya manusia ataupun sumber daya non manusia. Sumber daya manusia dapat berupa petugas Trans Metro Bandung, sedangkan sumber daya non manusia dapat berupa fasilitas fisik, kedua sumber daya kebijakan tersebut kurang mendukung dalam proses pelayanan Trans Metro Bandung. Contoh: Kepala Dinas beserta pegawai Dinas Perhubungan kota Bandung yang meliputi UPT Trans metro Bandung kurang memeriksa jadwal keberangkatan bus Trans Metro Bandung seperti adanya keterlambatan mengenai kedatangan bus yang tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan, seharusnya bus datang setiap 15 menit setelah bus yang sebelumnya berangkat.

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, peneliti merasa tertarik dan bermaksud untuk mengadakan penelitian lebih lanjut yang dituangkan dalam bentuk usulan penelitian dengan judul :

“PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TRANSPORTASI TERHADAP KUALITAS PELAYANAN PADA UNIT PELAKSANA TEKNIS (UPT) TRANS METRO BANDUNG DI DINAS PERHUBUNGAN KOTA BANDUNG”.

(Riset Kebijakan Peraturan Walikota Bandung No 704 Tahun 2008 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pengoperasian Bus Trans Metro Bandung Terkait Operasional Shelter pada Koridor 2 dan 3)

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Sekalipun kebijakan Transportasi Trans Metro Bandung sudah di implementasikan dengan pendekatan dasar-dasar kebijakan publik, tetapi kualitas pelayanan Trans Metro Bandung masih buruk.
2. Faktor – Faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam menangani masalah kualitas pelayanan pada unit pelaksana teknis trans metro bandung di Dinas Perhubungan Kota Bandung ?
3. Upaya – upaya apa saja yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Bandung dalam meningkatkan kualitas pelayanan pada unit pelaksana teknis trans metro bandung?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Menemukan Informasi apakah kualitas pelayanan pada unit pelaksana teknis trans metro bandung sudah sesuai dengan implementasi kebijakan yang telah di laksanakan oleh Dinas Perhubungan Kota Bandung.
- b. Mengetahui dan menganalisis hambatan - hambatan apa saja yang dihadapi dalam menangani masalah kualitas pelayanan pada unit pelaksana teknis trans metro bandung di Dinas Perhubungan Kota Bandung.
- c. Mencari solusi dan menganalisis lebih dalam upaya apa saja yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan pada unit pelaksana teknis trans metro bandung di Dinas Perhubungan Kota Bandung.

2. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengalaman serta memperluas wawasan tentang pengaruh implementasi kebijakan transportasi terhadap kualitas pelayanan pada unit pelaksana teknis trans metro bandung di Dinas Perhubungan Kota Bandung.

b. Kegunaan Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan untuk pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat kepada Dinas Perhubungan Kota Bandung mengenai pengaruh implementasi kebijakan transportasi terhadap kualitas

pelayanan pada unit pelaksana teknis trans metro bandung di Dinas Perhubungan Kota Bandung.

D. Kerangka Pemikiran

Bertitik tolak dari latar belakang serta perumusan masalah, peneliti menggunakan kerangka pemikiran yang dapat dijadikan landasan teori, dalil dan pendapat dari para pakar berhubungan dengan variabel yang menjadi kajian dalam melaksanakan penelitian yakni : Implementasi kebijakan (Variabel Bebas) dan Kualitas Pelayanan (Variabel Terikat).

Berikut ini peneliti akan mengemukakan pengertian Implementasi Kebijakan menurut **Van Metter dan Van Horn** yang diterjemahkan oleh **Agustino (2006:139)** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik** mengemukakan bahwa :

Implementasi Kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah diterapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Untuk mencapai tujuan yang diharapkan, implementasi kebijakan dalam pelaksanaannya perlu berlandaskan beberapa indikator-indikator yang akan dikemukakan menurut **Van Metter dan Van Horn** yang diterjemahkan oleh **Agustino (2012:141)** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik** sebagai berikut :

- 1. Ukuran dan tujuan kebijakan, bahwa suatu implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika sesuai dengan ukuran dan tujuan yang berada pada level kebijakan agar berjalan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.**
- 2. Sumber daya kebijakan, keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan**

sumber daya yang tersedia. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

3. **Karakteristik agen pelaksana, bahwa agen pelaksana yang meliputi organisasi formal dan organisasi informal harus memiliki agen pelaksana yang berkompetensi, berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Selain itu dalam mengambil sebuah kebijakan perlu adanya pengawasan manakala hendak menentukan agen pelaksana.**
4. **Sikap/ kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana, sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik serta kesadaran para pelaksana tentang ukuran dasar serta tujuan-tujuan kebijakan agar kebijakan yang dilaksanakan berasal dari permasalahan di masyarakat.**
5. **Komunikasi antar organisasi terkait, bahwa koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. semakin baik koordinasi komunikasi dan kemampuan dalam menjalankan sebuah organisasi akan bergantung terhadap keberhasilan kebijakan tersebut.**
6. **Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik, bahwa suatu kebijakan publik yang sudah ditetapkan akan berhasil apabila ditunjang oleh lingkungan eksternal.**

Dari definisi di atas, peneliti menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan dapat di katakan sebagai tindakan melalui keputusan dari sejumlah individu yang dipergunakan sebagai landasan bertindak dalam usaha mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, dan kebijakan merupakan suatu alat untuk memecahkan masalah-masalah yang sedang terjadi atau mencegah masalah yang akan terjadi. Oleh karena itu, apa yang sudah disepakati dalam perumusan kebijakan akan menjadi pedoman dalam melakukan implementasi kebijakan tersebut.

Menurut **pasal 158** dalam **Undang-undang No. 22 Tahun 2009** tentang **Lalu lintas dan Angkutan Massal**, diterangkan dengan jelas mengenai pengertian Angkutan umum adalah sebagai berikut : **“Angkutan Umum adalah layanan**

transportasi penumpang, biasanya dengan jangkauan lokal, yang tersedia bagi siapapun dengan membayar tarif yang telah ditentukan.”

Peneliti juga akan mengemukakan pengertian dari Kualitas Pelayanan menurut Wyckof yang dikutip oleh Tjiptono (2001:51) dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Jasa** sebagai berikut : **“Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan.”**

Dimensi yang menentukan berhasil atau tidaknya kualitas pelayanan menurut Fitzsimmons dan Fitzsimmons yang dikutip oleh Tjiptono (2006:70) dalam bukunya **Manajemen Jasa**, mengemukakan terdapat lima dimensi pokok dalam menentukan kualitas pelayanan sebagai berikut :

1. **Bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik yang berupa perlengkapan sarana dan prasarana.**
2. **Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan cepat, akurat, dan memuaskan.**
3. **Daya tanggap (*responsiveness*), yakni keinginan para pegawai untuk membantu para pengguna dan memberikan pelayanan dengan cepat tanggap.**
4. **Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan dan kemampuan pekerjaan, kesopanan yang dimiliki oleh para pegawai, bebas dari bahaya atau resiko.**
5. **Empati (*empathy*), meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, dan memahami kebutuhan para pelanggan.**

Dengan dimensi kualitas pelayanan ini setiap pegawai secara obyektif harus berpedoman kepada indikator-indikator di atas sebagai tolak ukur sehingga akan terlihat hasil kerja di setiap pegawai sebagai bukti loyalitas pegawai terhadap pekerjaan yang dibebankannya, agar pimpinan dan masyarakat bisa mencapai kepuasan terhadap kualitas pelayanan yang diinginkan.

E. Hipotesis

Bertitik tolak dari kerangka pemikiran diatas, maka peneliti mengemukakan hipotesis sebagai berikut:

“Sekalipun Kebijakan Transportasi Trans Metro Bandung sudah di implementasikan dengan pendekatan dasar-dasar kebijakan publik, tetapi kualitas pelayanan Trans Metro Bandung masih buruk.”

Karena Hipotesis Penelitian ini sifatnya substantif dan verbal yang artinya langsung ke permasalahan dan dalam bentuk kata-kata. Hipotesis Penelitian ini sukar diuji secara langsung, untuk keperluan pengujian hipotesis ini harus diterjemahkan ke dalam Hipotesis Statistik. Selanjutnya peneliti akan mengemukakan Hipotesis Statistik sebagai berikut :

1. Hipotesis Statistik

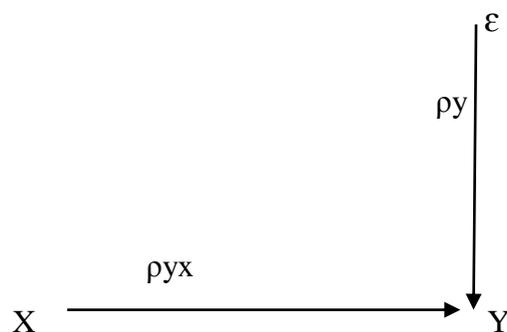
A. $H_0 : \rho_s \geq 0$

B. $H_1 : \rho_s < 0, \rightarrow H_p$

Kesimpulan : jika H_0 ditolak, maka H_1 yang diterima.

2. Paradigma Penelitian

Gambar 1



Keterangan Gambar :

X : Variabel Implementasi Kebijakan

Y : Variabel Kualitas Pelayanan Trans Metro Bandung

ε : Pengaruh dari variabel lain yang tidak dapat dijelaskan dalam penelitian

ρ_{yx} : Besarnya pengaruh dari variabel Implementasi Kebijakan

ρ_y : Besarnya pengaruh dari variabel lain yang tidak dapat dijelaskan dalam penelitian

F. Lokasi dan Lamanya Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Unit Pelaksana Teknis (UPT) Trans Metro Bandung (TMB) di Dinas Perhubungan Kota Bandung Jalan Soekarno Hatta No 205 Bandung 40122

2. Lamanya Penelitian

Penelitian ini dilakukan selama 3 bulan, dimulai dari bulan Desember 2015 sampai dengan bulan Februari 2016. Adapun rincian kegiatannya sebagai berikut :

- 1) Tanggal 16-17 November Pra Penjajagan penelitian pada Unit Pelaksana Teknis (UPT) Trans Metro Bandung (TMB) di Dinas Perhubungan Kota Bandung.
- 2) Tanggal 15-20 Desember Pelaksanaan Penelitian.
- 3) Bulan Desember- Maret yaitu bimbingan, pengerjaan laporan, Seminar Usulan Penelitian Skripsi, Sidang Draft, dan Sidang Akhir Skripsi.