

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Administrasi dalam arti luas merupakan kegiatan kerja sama yang dilaksanakan oleh sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumber-sumber untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien (Silalahi. 2009;7). Untuk mencapai suatu tujuan, orang harus memikirkan dahulu, kemudian mengatur/menentukan bagaimana caranya untuk mencapai tujuan itu lalu cara pencapaiannya sendiri agar sampai ke tujuan yang dikehendaki.

Menurut (Malhotra. 2009: 115). Dalam menjalankan fungsi administrasi diperlukan adanya suatu organisasi.

Organisasi sebagai wadah atau tempat di mana administrasi dan manajemen dijalankan yang memungkinkan administrasi dan manajemen itu bergerak sehingga memberi bentuk pada administrasi dan manajemen. Organisasi dipandang sebagai jaringan dari hubungan kerja yang bersifat formal seperti yang tergambar dalam suatu bagan dengan mempergunakan kotak-kotak yang beraneka ragam. Kotak-kotak tersebut member gambaran tentang kedudukan atau jabatan yang harus diisi oleh orang-orang yang memenuhi persyaratan sesuai dengan fungsi masing-masing

Dalam suatu organisasi diperlukan manajemen untuk mengatur proses penyelenggaraan organisasi hingga tercapainya tujuan dari organisasi tersebut. Pada instansi pemerintah khususnya menyangkut soal pelayanan publik, diperlukan manajemen yang efektif dan efisien dalam proses penyelenggaraan pelayanan agar tercapainya tujuan dari pelayanan itu sendiri yakni kepuasan masyarakat.

Negara merupakan salah satu organisasi atau institusi yang berupaya mengakomodir kepentingan individu dalam sebuah tatanan kehidupan kemasyarakatan menjadi kepentingan kolektif. Wujudnya merupakan rangkaian tiga pilar utama dari syarat pokok sebuah negara, yaitu : wilayah atau teritorial, komunitas masyarakat, dan struktur pemerintahan (Sukardja, 1995:88).

Suatu negara akan melakukan pembangunan-pembangunan demi kesejahteraan rakyatnya. Pembangunan (*development*) adalah proses perubahan yang mencakup seluruh sistem sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan budaya (Sukardja, 1995:88).

Hubungan pemerintahan pusat suatu negara dengan pemerintahan daerah adalah dalam penerapan otonomi. Substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan sektor di segala bidang berlangsung secara adil dan merata di daerah (Sukardja, 1995:89).

Salah satunya penerapan otonomi di Kota Pekanbaru. Kota Pekanbaru ini sedang tumbuh menjadi kota Metropolitan. Perkembangan Kota Pekanbaru dapat di bilang cukup pesat. Perkembangan Pekanbaru ini tentunya tidak terlepas dari permasalahan kemacetan lalu lintas dan adanya sarana transportasi massal yang dapat memudahkan masyarakat perkotaan.

Bus perkotaan merupakan angkutan umum utama di berbagai kota di Indonesia. Kenaikkan jumlah kepemilikan kendaraan pribadi harus diimbangi dengan perbaikan angkutan umum, guna mengatasi kemacetan di jalan.

Perkembangan tataguna lahan yang kurang didukung oleh pengembangan trayek angkutan umum, serta kemudahan kendaraan pribadi yang dapat melayani dari pintu ke pintu (*door to door*) menyebabkan angkutan umum menjadi kurang menarik (Zulfiar. 2010:12).

Angkutan umum merupakan salah satu komponen yang berperan penting dalam kehidupan dan pergerakan masyarakat dalam melakukan aktivitas, terutama terhadap kota bisnis, semua orang ingin melakukan sesuatu dengan cepat, tidak ada kata untuk menunggu, *Time is Money*. Oleh karena itu, kemudahan pergerakan dari satu tempat ke tempat yang lain menjadi sangat penting, sehingga dituntut kemampuan untuk mengoptimalisasi biaya dan waktu (Zulfiar. 2010;13)

Pertumbuhan jumlah penduduk berakibat meningkatnya jumlah pengguna pelayanan transportasi, sehingga permintaan pelayanan transportasi semakin meningkat. Karena itu, jaringan transportasi di wilayah perkotaan selalu lebih padat dibandingkan dengan wilayah pedesaan, atau negara maju lebih banyak dan kompleks jaringan transportasinya daripada negara kurang berkembang.

Dalam rangka pemenuhan kebutuhan transportasi untuk masyarakat serta mendorong terciptanya sarana transportasi yang lebih baik. Pemerintah Kota Pekanbaru mengoperasikan Bus Trans Metro Pekanbaru yang berfungsi untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat di bidang angkutan umum.

Trans Metro Pekanbaru merupakan Sistem Angkutan Massal khusus dengan sistem membeli pelayanan di wilayah perkotaan Kota Pekanbaru dengan menggunakan bus pada trayek/jalur yang telah ditetapkan. Motto Trans Metro

adalah Aman, Nyaman, Handal dan Terjangkau. Tujuan diadakannya Trans Metro sebagai berikut :

- a. Mewujudkan Trans Metro Pekanbaru menjadi BLUD (Badan Layanan Umum Daerah dalam rangka kemandirian pengelolaan keuangan dan SDM (Sumber Daya Manusia)
- b. Meningkatkan kualitas SDM untuk dapat memberikan pelayanan yang optimal;
- c. Meningkatkan pemberdayaan SDM, sarana dan prasarana untuk dapat meningkatkan kepuasan pengguna jasa;
- d. Penghematan biaya transportasi;
- e. Tersedianya Angkutan Umum Massal yang aman dan nyaman di bidang transportasi.

Pemerintah Kota Pekanbaru mengeluarkan kebijakan pelayanan transportasi perkotaan yang dikenal dengan Sistem Angkutan Umum Massal (SAUM) Trans Metro Pekanbaru, yang dilaksanakan berdasarkan surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 111 tahun 2009. Kota Pekanbaru termasuk Kota Percontohan di Bidang Transportasi. Pada 18 Juni 2009, Pemerintah Pekanbaru secara resmi meluncurkan Trans Metro Pekanbaru sebagai transportasi umum massal yang menggunakan bus sebagai moda transportasi pilihan bagi masyarakat.

Pelaksanaan Sistem Angkutan Umum Massal (SAUM) Trans Metro Pekanbaru kerap mendapat kritikan dan keluhan tentang pelayanan dari masyarakat. Belum optimalnya Trans Metro memposisikan diri sebagai angkutan

umum massal yang aman, nyaman, terjadwal, handal dan berkelanjutan. Dalam catatan pengelola, sedikitnya telah terjadi beberapa kecelakaan lalu lintas yang melibatkan Trans Metro Pekanbaru dengan kendaraan lain yang diduga karena kurang hati-hatinya pengemudi Trans Metro Pekanbaru.

Trans Metro Pekanbaru juga kurang efisiensi, seperti penuturan dari Walikota Pekanbaru Firdaus MT bahwa saat ini Trans Metro Pekanbaru belum memenuhi syarat professional dan keefesiensian, karena baru ada 80 unit Trans Metro Pekanbaru yang beroperasi, demikian dikutip dari Berita Pekanbaru (02/03/2017). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel I.1 berikut:

Tabel 1.1 Total Unit Bus TMP

No	Keterangan	Hino	Isuzu	Total
1	Total Unit Bus	70 Unit	25 Unit	95 Unit
2	Unit yang Beroperasi	55 Unit	25 Unit	80 Unit
3	Unit yang Standby	15 Unit	-	15 Unit

Sumber : UPT PAP Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, 2017

Ket : 9 unit Hino yang standby dalam keadaan rusak

Pada Tabel 1.1 terlihat bahwa jumlah total unit bus TMP yaitu 95 unit dengan jumlah unit yang beroperasi yaitu 80 unit dengan rincian 55 unit bus TMP merek Hino dan 25 unit bus TMP merek Isuzu, sedangkan untuk bus yang standby ada 15 unit dengan catatan 9 unit dalam keadaan rusak dan 6 unit sedang dalam perbaikan.

Berdasarkan wawancara penulis dengan pihak UPT PAP Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru saat ini untuk jumlah armada Transmetro yang beroperasi yaitu ada 12 armada dengan jumlah bus yang beroperasi ada 80 unit

bus serta jumlah halte yang ada di kota Pekanbaru yaitu sebanyak 300 unit. Halte ini dibagi menjadi dua bentuk yakni ada halte dengan atap dan kursi serta juga ada halte yang berupa tangga saja. Hal ini sengaja dibedakan karena halte untuk penumpang turun maka UPT Dinas Perhubungan kota Pekanbaru hanya berupa tangga saja, sebaliknya apabila halte tersebut digunakan untuk menunggu maka akan ada atap dan kursi untuk penumpang menunggu kedatangan bus. Adapun armada atau koridor TMP Berdasarkan Keputusan Walikota Pekanbaru, Nomor : 442 tahun 2015 tentang Penetapan Trayek dan Kode Trayek Angkutan Perkotaan di Kota Pekanbaru, maka untuk Trayek Utama/armada Bus Angkutan Umum Massal, yaitu :

1. Koridor 1 : Pandau – Pelita Pantai
Perum. Pandau Permai - Jl. Pasir Putih - Jl. Kaharuddin NST - Jl. Jend. Sudirman - Pelita Pantai. PP
2. Koridor 1 A : Awal Bros – Bandara
Jl. Jend. Sudirman – Bandara - PP
3. Koridor 2 : Kulim – Term BPRS
Terminal BRPS – Jl. T.Tambusai - Jl Jend.Sudirman – Jl.H.Imam Munandar – PP
4. Koridor 3 : Panam –Kampus UIN – Kampus Sudirman
Kampus UIN - HR. Soebrantas – Jl.Soekarno Hatta – Jl.Arifin Ahmad-
Jl.Jend Sudirman
5. Koridor 4A : Pasar Tangor - Ramayana
Ramayana – Jl.Jend Sudirman – Jl. Hang tuah – Pasar Tangor - PP

6. Koridor 4B : Ramayana – Term BRPS
 Jl.Jend Sudirman – Jl.Ratulangi – Jl.A.Yani. Jl.Riau – Jl.Soekarno Hatta –
 Jl.T.Tambusai – Term BRPS - PP
7. Koridor 5 : Pelabuhan Sungai Duku - Patimura
 Pelabuhan Sei. Duku – Jl.Dr. Soetomo – Jl. WR.Supratman. – Jl –
 Patimura – Jl. Diponegoro – Memutar mesjid Agung – Jl.Diponegoro –
 Jl.Patimura – Jl. WR.Supratman. – Jl.DR.Sutomo – Pel.Sei.Duku
8. Koridor 6 : Pandau – Term BRPS
 BRPS – Jl.T.Tambusai – Jl. SM.Amin -JL.HR.Soebrantas – Jl. Soekarno
 Hatta – Jl. Kaharudin Nasution – Jl.Pasir Puti – Perum Pandau - PP
9. Koridor 7A : Tribakti – Pujasera Arifin Ahmad
 Tri Bhakti – Jl. T. Tambusai – Jl. Sudirman – Jl. T. Tambusai - Jl. Paus –
 Jl. Arifin Achmad - PP
10. Koridor 7B : Puskesmas Simpang Tiga - Pujasera.
 Puskesmas – Jl. KH. Nasution – Jl. Kartama – Jl. Rambutan – Jl. A.
 Ahmad - PP
11. Koridor 8A : Kantor Walikota – Kampus Unilak
 Jl. A.Yani. – Jl. Riau – Jl. Siak II – Jl. Sakinah – Jl. PCR - Unilak
12. Koridor 8B : Unilak – Pasar Raya
 Jl. Yos Sudarso – Jl. Sri Meranti – Jl. Padat Karya – Jl. Siak II – Jl.
 Sakinah – Jl. PCR

Sumber : UPT PAP Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, 2017

Peminat pengguna Trans Metro dari tahun ke tahun mengalami kenaikan dan hal ini berarti antusias masyarakat lebih besar menggunakan angkutan umum massal Trans Metro ini ketimbang Angkutan umum yang lainnya. Meskipun beberapa masyarakat masih enggan menggunakan Bus TMP dengan alasan mengeluhkan waktu menunggu kedatangan bus TMP yang lama dan mereka merasa masih efektif menggunakan kendaraan pribadi dibandingkan Bus TMP.

Apalagi sekarang bus TMP telah banyak mendapat pesaing-pesaing yang lebih menawarkan keefektifan waktu seperti *uber*, *go car*, *grab*, dan berbagai taksi online lainnya yang sangat mudah, cepat dan lebih menghemat waktu. Namun untuk harga tiket, bus TMP masih jauh lebih murah dibandingkan para pesaingnya yakni Rp. 4000/sekali tujuan meskipun penumpang mengalami transit, pembelian tiket cukup dilakukan satu kali kepada petugas tiket yang berada didalam bus,

Adapun jumlah penumpang Trans Metro Pekanbaru pada Tahun 2016 - 2017 dapat dilihat pada tabel 1.2 berikut:

Tabel 1.2 Jumlah Penumpang TMP Pada Tahun 2016 - 2017

Bulan	Tahun 2016	Persentase	Tahun 2017	Presentase
Januari	39.654	4,03	432.550	1,43
Februari	39.887	4,05	425.820	1,41
Maret	40.786	4,14	504.234	16,70
April	40.342	4,10	248.732	8,24
Mei	47.511	4,83	269.017	8,91
Juni	83.621	8,50	193.194	6,40
Juli	82.629	8,40	236.911	7,85
Agustus	92.734	9,43	247.618	8,20
September	88.030	8,95	269.544	8,93
Oktober	99.204	10,09	316.292	10,48
November	163.949	16,67	330.323	10,94
Desember	164.669	16,75	315.905	10,46
Total	983.016	100	3.017.607	100
Rata-rata	81.918	24,57%	251.467	75,43%

Sumber : UPT PAP Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, 2017

Pada Tabel 1.2 terlihat bahwa terjadi kenaikan jumlah penumpang yang cukup signifikan dari tahun 2016 ke tahun 2017, ini menunjukkan bahwa sebenarnya masyarakat sudah banyak yang mulai tertarik menggunakan Trans Metro Pekanbaru, namun masih banyak masyarakat yang enggan menggunakan TMP.

Dalam pelaksanaan pelayanan dari Trans Metro Pekanbaru, pelayanan yang diberikan memiliki standar acuan pada Standar Pelayanan Minimal yang dikeluarkan oleh Menteri Perhubungan RI No: 10 Tahun 2012. Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Standar pelayanan minimal (SPM) disusun sebagai alat Pemerintah dan Pemerintahan Daerah untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib.

Keadaan pelayanan Trans Metro Pekanbaru saat ini ada yang sudah sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal, seperti : jumlah penumpang maksimal, kebersihan bus, kenyamanan bus, serta keterjangkauan antar koridor. Namun beberapa hal yang belum sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal yaitu pada pasal 4 disebutkan tentang keamanan halte, sedangkan keadaan halte Trans Metro Pekanbaru sekarang masih banyak yang belum memiliki lampu penerangan dan petugas keamanan serta pada pasal 9 ayat 2 di Standar Pelayanan Minimal disebutkan tentang keteraturan waktu kedatangan bus, hal ini juga belum terpenuhi sesuai dengan Standar Pelayanan Minimalnya.

Standar pelayanan minimal memiliki nilai yang sangat strategis bagi pemerintah (daerah) maupun bagi masyarakat (konsumen), adapun nilai strategis itu adalah sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah daerah

Standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai tolak ukur (*benchmark*) dalam penentuan biaya yang diperlukan untuk membiayai penyediaan pelayanan.

2. Bagi masyarakat

Standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai acuan mengenai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan public yang disediakan oleh pemerintah (daerah). Manfaat standar pelayanan bagi masyarakat adalah agar warga masyarakat di daerah memiliki jaminan untuk memperoleh pelayanan yang dapat memenuhi kebutuhan minimalnya maka pemerintah pusat perlu membuat kebijakan.

Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang harus dipenuhi oleh daerah. Melalui SPM pemerintah dapat menjamin warga dimanapun mereka bertempat tinggal untuk memperoleh jenis dan mutu pelayanan yang minimal sama seperti yang dirumuskan dalam standar pelayanan minimal (SPM). Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau.

Standar Pelayanan Minimal dirumuskan untuk menjamin pelayanan publik di tiap daerah dan memenuhi prinsip-prinsip penyelenggaraan, prinsip-prinsip penyelenggaraan layanan meliputi transparan, non-partisipan, efisien dan akuntabel. Standar output pelayanan sangat penting diatur. Standar output dapat digunakan untuk menilai apakah sudah memenuhi standar yang telah ditetapkan atau belum. Penentuan standar output harus memperhatikan tujuan dan nilai yang ingin diwujudkan dalam penyelenggaraan layanan dan juga kapasitas yang dimiliki setiap daerah.

Standar Operasional Pelayanan mengacu kepada Peraturan Menteri Perhubungan RI No: 10 Tahun 2012 tentang Standart Pelayanan Minimal Angkutan Massal. diantaranya adalah :

1. Pada Standar Pelayanan Minimal disebutkan bahwa kecepatan bus Transmetro Pekanbaru maksimal 30km/jam. Berdasarkan hasil observasi penulis dilapangan, bahwa hal ini telah sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal.
2. Pada Standar Pelayanan Minimal disebutkan bahwa waktu tunggu bus Transmetro Pekanbaru maksimal 7 menit. Berdasarkan hasil observasi penulis dilapangan, bahwa hal ini belum sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal.
3. Pada Standar Pelayanan Minimal juga disebutkan bahwa kepastian dan ketepatan jadwal keberangkatan bus Transmetro Pekanbaru bisa saja terlambat 5 menit dari jadwal yang ditetapkan, tetapi berdasarkan observasi penulis, keterlambatan bisa terjadi lebih dari 5 menit, hal ini

disebabkan karena belum adanya jalur khusus di kota Pekanbaru sehingga tidak bisa memastikan waktu kedatangan bus TMP.

Selain itu pada pasal 3 ayat 3 disebutkan bahwa jenis pelayanan menurut SPM angkutan massal meliputi :

- a. Keamanan
- b. Keselamatan
- c. Kenyamanan
- d. Keterjangkauan
- e. Kesetaraan
- f. Keteraturan

Beberapa fenomena yang menjadi permasalahan yang tidak sesuai dengan pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal pada Transportasi Angkutan Massal, antara lain:

1. Salah satu jenis pelayanan di Standar Pelayanan Minimal yakni keamanan halte dan fasilitas pendukung. Pada aspek keamanan halte disebutkan bahwa halte bus TMP harus memiliki lampu penerangan dan petugas keamanan. Namun pada kenyataannya, kondisi halte Trans Metro Pekanbaru masih banyak yang belum memiliki lampu penerangan dan petugas keamanan.
2. Pada salah satu jenis pelayanan lainnya yakni ketertaturan, keteraturan dalam waktu tunggu dan waktu kedatangan bus. Namun pada kenyataannya dilapangan masih banyak masyarakat yang mengeluhkan waktu tunggu bus yang lama (tidak ada keteraturan).

Waktu menunggu kedatangan bus yang tidak teratur ini terkait dengan belum adanya jalur khusus Transmetro Pekanbaru, sehingga bus TMP masih

berbaur di jalan raya dengan kendaraan lainnya dan cenderung menyebabkan kemacetan sehingga untuk waktu kedatangan bus TMP tidak dapat diprediksi.

Harapan pemerintah Kota Pekanbaru agar Trans Metro Pekanbaru dapat mengatasi permasalahan transportasi angkutan umum yang ada di wilayah Kota Pekanbaru. Namun Trans Metro Pekanbaru menunjukkan belum optimalnya pelayanan sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal dimana terjadi kekurangan atau minimnya fasilitas yang disediakan untuk masyarakat. Berdasarkan Peraturan Menteri Republik Indonesia Nomor PM . 10 Tahun 2012 Tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Masal Berbasis Jalan, dimana pelayanan Trans Metro di kota Pekanbaru sangat perlu diperhatikan agar masyarakat pengguna jasa senantiasa untuk mendapatkan suatu kenyamanan serta kepuasan di dalam penggunaan jasa Trans Metro di kota pekanbaru.

Bertitik tolak dari permasalahan dan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan menetapkan judul “Analisis Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal Pada Moda Transportasi Angkutan Massal (Studi Pada Trans Metro Pekanbaru) di Kota Pekanbaru”.

B. Rumusan Masalah

Melihat latar belakang yang dijelaskan diatas, penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul “Analisis Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal Pada Moda Transportasi Angkutan Massal (Studi Pada Trans Metro Pekanbaru) di Kota Pekanbaru. Hal ini merupakan hal yang menarik untuk dibahas karena menjadi masalah di masyarakat. Agar penelitian lebih terfokus, maka perumusan masalah penelitian ini yakni : **Bagaimanakah pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal**

Pada Moda Transportasi Angkutan Massal Trans Metro Pekanbaru di Kota Pekanbaru?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah : Untuk mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal Pada Moda Transportasi Angkutan Massal Trans Metro Pekanbaru di Kota Pekanbaru.

2. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang berkepentingan, antara lain :

- a. Bagi peneliti, penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan dan memperdalam pengetahuan peneliti tentang pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal Pada Moda Transportasi Angkutan Massal Trans Metro Pekanbaru di Kota Pekanbaru.
- b. Bagi Akademis, Sebagai sumbangan dan informasi kepada pihak yang berkepentingan tentang pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal Pada Moda Transportasi Angkutan Massal Trans Metro Pekanbaru di Kota Pekanbaru.
- c. Bagi Teoritis, dapat dijadikan sebagai bahan referensi dan panduan dalam penelitian-penelitian selanjutnya sesuai dengan topik yang dibahas.