

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Sebagai salah satu kota terbesar di Provinsi Jawa Barat, Bandung menjadi pusat aktivitas pemerintahan, perekonomian, dan sosial budaya. Seiring dengan perkembangan zaman, Bandung saat ini terus mengalami peningkatan dari berbagai aspek dan segi kehidupan. Pemerintah kota terus berupaya melakukan pembenahan sarana dan prasarana infrastruktur yang ada dengan tetap menjaga ciri khas kota Bandung yang memiliki nilai seni dan budaya aslinya. Tujuannya adalah agar Bandung mampu bersaing dengan kota-kota besar lainnya di Indonesia, dan mampu menjadi kota panutan yang mengedepankan perubahan lebih baik dari sebelumnya tanpa mengubah identitas asli kota Bandung itu sendiri.

Pembenahan sarana dan prasarana infrastruktur yang saat ini disoroti pemerintah kota Bandung sebagai salah satu faktor penunjang adalah di bidang transportasi. Dengan meningkatnya jumlah penduduk kota Bandung dari tahun ke tahun, terjadi peningkatan penggunaan jumlah transportasi baik pribadi maupun massal. Sampai saat ini transportasi massal di kota Bandung terus mengalami peningkatan baik dari jumlahnya yang memadai maupun kualitas pelayanannya.

Untuk mengantisipasi pergerakan orang maupun barang maka diperlukan suatu pola transportasi yang diatur dalam suatu sistem jaringan transportasi. Sarana infrastruktur lalu lintas darat Kota Bandung selain dari sisi transportasi massal yang berkaitan dengan sistem jaringan transportasi yaitu meliputi jalan, jembatan penyebrangan, perparkiran, dan terminal. Dinas perhubungan Kota Bandung

merupakan salah satu satuan kerja perangkat daerah yang memiliki tugas pokok dan fungsi dalam bidang pengaturan dan penertiban lalu lintas di Kota Bandung. Yang menarik perhatian peneliti dalam penelitian ini yaitu pelayanan dan penyediaan sarana transportasi massal, karena peminat transportasi massal di kota Bandung cukup tinggi.

Untuk menghadapi ini semua Pemerintah Kota Bandung telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perhubungan dan Retribusi di Kota Bandung sebagai pengganti Peraturan Daerah 2 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Perhubungan sebagai landasan operasional dalam mengendalikan perhubungan di Kota Bandung. Kewenangan pembinaan daerah di bidang perhubungan meliputi lalu lintas, angkutan jalan, perhubungan udara, perkeretaapian, pos, dan telekomunikasi. Maksud dikeluarkannya Peraturan Daerah adalah untuk mengatur, menata, dan membina transportasi di daerah dimana tujuan dikeluarkannya Peraturan daerah untuk menciptakan Kota Bandung yang aman, tertib serta memantapkan Kota Bandung sebagai Kota tujuan wisata.

Transportasi sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perhubungan adalah perpindahan manusia atau barang dari satu tempat ke tempat lainnya dengan menggunakan sebuah kendaraan yang digerakan oleh manusia atau mesin, transportasi digunakan untuk memudahkan manusia dalam melakukan aktivitas sehari-hari. Transportasi merupakan fasilitas pendukung kegiatan manusia, transportasi tidak dapat dipisahkan dari aspek-aspek aktivitas manusia tersebut. Transportasi sudah menjadi kebutuhan manusia yang mendasar, tanpa transportasi manusia dapat terisolasi dan tidak dapat melakukan

suatu mobilisasi atau pergerakan. Manfaat mobilisasi tersebut dapat dilihat dari berbagai aspek sesuai tujuannya, yaitu aspek ekonomi, sosial, dan politis.

Transportasi juga diharapkan memiliki fungsi untuk memindahkan objek sampai tujuan dengan selamat dan cepat, tidak melelahkan selama proses perpindahan, dan perjalanan tidak terkendala oleh hambatan bahkan tidak menimbulkan biaya ekonomi yang tinggi. Maka perkembangan transportasi harus seimbang dengan perkembangan kegiatan kehidupan manusia, baik kualitas maupun kuantitasnya.

Kualitas yang dimaksud adalah kenyamanan para pengguna transportasi harus selalu di perhatikan, sedangkan kuantitas yang dimaksud adalah jumlah moda transportasi, jangan sampai berbanding terbalik dengan kebutuhan manusia karena hal tersebut akan menghambat aksesibilitas manusia dalam mobilisasi dan akan berakibat tidak berkembangnya, kegiatan hidup dan roda perekonomian, begitu juga sebaliknya pengadaan transportasi yang melebihi tingkat kegiatan hidup manusia adalah suatu investasi yang merugikan dan penghamburan dana yang sia-sia karena dapat menimbulkan kemacetan.

Oleh karena itu pengadaan transportasi bukanlah hal yang mudah karena dibutuhkan perhitungan yang tepat dan secermat mungkin untuk dapat memproyeksikan kebutuhan manusia akan transportasi itu sendiri. Transportasi juga memiliki hubungan yang erat dengan tata guna lahan di mana transportasi menjadi penghubung antar guna lahan, sehingga bila terjadi suatu peningkatan kegiatan pada guna lahan, maka permintaan pada transportasi akan meningkat begitu pula sebaliknya fasilitas transportasi diharapkan dapat menyediakan aksesibilitas yang lebih baik, sehingga permintaan untuk membangun lahan akan meningkat karena ada

peningkatan aksesibilitas yang menyebabkan nilai lahan juga akan meningkat dan pada akhirnya nilai guna lahan tersebut akan berubah, misalnya menjadi lebih padat dari sebelumnya.

Pola pembangunan daerah yang terencana dengan baik mestinya didukung oleh pengadaan jaringan transportasi dan infrastruktur yang memenuhi syarat. Selama ini terlihat bahwa perencanaan tata guna lahan (*land use*) kurang dipertautkan dengan rencana jaringan jalan, penyediaan air bersih, pembangunan air kotor dan sebagainya. Kurangnya dukungan jaringan transportasi dapat mengakibatkan kemacetan lalu lintas dan minimnya infrastruktur dapat menyebabkan kondisi lingkungan di suatu daerah menurun seperti kekurangan air bersih dan banjir di musim hujan (Budihardjo,1996).

Peranan transportasi semakin penting sejalan dengan tingkat kemajuan perekonomian dan kemakmuran Negara. Tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi di wilayah perkotaan telah menarik arus urbanisasi yang tinggi sebab bagi banyak orang hal ini menjanjikan kesempatan kerja yang lebih luas. Hal ini menjadikan tingkat pertumbuhan penduduk dan pekerja yang tinggi di wilayah ini.

Tingginya urbanisasi secara tidak langsung dapat dikatakan akibat tidak meratanya pertumbuhan wilayah, antara daerah pedalaman dengan perkotaan. Semakin besarnya perbedaan antara tingkat pertumbuhan wilayah antara tingkat urbanisasi, yang apabila gilirannya akan menimbulkan berbagai masalah perkotaan, khususnya transportasi.

Usaha pemerintah untuk memecahkan masalah transportasi perkotaan telah banyak dilakukan, baik dengan meningkatkan kapasitas jaringan jalan yang ada, maupun dengan penambahan jaringan jalan baru. Tetapi walaupun usaha usaha tersebut telah dilakukan dan telah menghabiskan banyak biaya tetap saja kemacetan

lalu lintas tidak dapat di hindari. Hal ini disebabkan karena kebutuhan akan transportasi terus meningkat, sedangkan perkembangan penyediaan fasilitas transportasi sangat rendah sehingga tidak dapat mengimbangi. Untuk menanggulangi kemacetan lalu lintas ini, pemerintah daerah melakukan berbagai langkah, baik berupa menyusun kebijakan, menyusun tindakan, maupun menggarap aspek hukum. Hasilnya berupa pembangunan dan pengembangan prasarana, optimasi, penggunaan ruang jalan, serta penerapan peraturan dan hukum (Tamin, 2000).

Walaupun demikian, terlepas dari penilaian terhadap efisiensi dan efektivitas kebijakan serta langkah yang diambil, tampaknya kondisi kemacetan di wilayah perkotaan tidak menunjukkan perubahan yang berarti. Hal tersebut bukan saja karena kapasitas pelayanan yang kurang memadai, tapi juga karena pertumbuhan permintaan yang cukup tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan penyediaan sarana dan prasarana transportasi yang dibutuhkan.

Faktor lain penyebab kemacetan di daerah penggunaan kendaraan pribadi cenderung lebih tinggi di kota-kota negara berkembang. Hal ini disebabkan kondisi pelayanan angkutan umum yang buruk dan kurang nyaman. Di bandingkan dengan kota-kota besar di negara maju, menjadi suatu ironi bahwa sistem pelayanan angkutan umum di negara kita masih sangat tertinggal dan cukup memprihatinkan (Anas Tahir, 2005 ). Hal ini lah yang menyebabkan tingginya pengguna transportasi *private* seperti kendaraan bermotor dan kendaraan pribadi yang sangat mendominasi transportasi di Kota Bandung tidak dapat terhindar dari masalah transportasi. Kendaraan di kota Bandung menurut data daerah pada tahun 2014 mencapai 1,2 juta yang terbagi atas 400 ribu kendaraan mobil dan 800 ribu kendaraan motor.

Jumlah ini belum termasuk kendaraan dari beberapa kota di sekitar kota Bandung yang beraktivitas di siang hari (*transit*). Banyaknya kendaraan ini tentu saja mengakibatkan kemacetan di kota Bandung. Masalah ini hanya dapat dipecahkan dengan beralihnya masyarakat menggunakan kendaraan umum. Jika semakin banyak masyarakat menggunakan kendaraan umum, maka akan semakin efektif pula penggunaan jalan raya. Dengan kata lain, kendaraan umum merupakan salah satu pemecah masalah kemacetan yang dihadapi hampir semua kota besar di dunia.

Di dalam RTRW Kota Bandung 2010-2030 dalam pengembangan Kota Bandung termasuk transportasi yaitu transportasi publik. Adapun strategi yang diterapkan dalam mewujudkan kebijakan tersebut terkait transportasi yaitu memprioritaskan pengembangan sistem angkutan umum massal yang terpadu dan mengoptimalkan pengendalian dan penyelenggaraan sistem transportasi kota salah satunya adalah bus DAMRI.

Pelayanan transportasi di kota Bandung didukung oleh sistem angkutan umum salah satunya adalah Bus DAMRI. Pada awal berdirinya di tahun 1978, Bus DAMRI merupakan transportasi umum dalam kota Bandung, yang sangat dipilih masyarakat untuk menjalankan aktivitasnya. Saat ini, iklim kompetisi dalam dunia transportasi semakin terasa. Dibuktikan dengan jumlah transportasi umum yang semakin banyak di kota Bandung. Selain itu munculnya fenomena mengenai penurunan tingkat kualitas pelayanan yang diberikan oleh Perum DAMRI ini, berakibat pada penurunan jumlah penumpang yang terjadi dalam tiga tahun terakhir (2013-2015). Jumlah pelanggan yang cenderung menurun mengindikasikan adanya kesenjangan yang bersifat negatif antara layanan yang diharapkan dengan layanan yang dirasakan atau dipersepsikan oleh penumpang bus Damri kota Bandung.

Trayek-trayek di Bandung adalah trayek angkutan bus kota yang melayani permintaan jasa angkutan dengan menggunakan angkutan penumpang umum, dimana pelayanan angkutan umum pada trayek tersebut dilayani oleh perusahaan angkutan umum Bus DAMRI Kota Bandung, dimana dalam pengoperasiannya menggunakan kendaraan jenis bus besar dengan jenis pelayanan bus ekonomi (Non AC) dan AC. Pada trayek-trayek tertentu ada yang lintasan rute perjalanan bus melewati kawasan pusat kota, salah satunya rute Cicaheum- Cibeureum dimana rute jalan yang dilalui tersebut pada saat jam puncak atau waktu sibuk pada pagi, siang dan sore hari pada umumnya sering terjadi kemacetan lalu lintas sehingga berpengaruh terhadap rendahnya kecepatan perjalanan kendaraan dan waktu perjalanan kendaraan bus dari asal sampai tujuan dalam trayek. Usia kendaraan bus kota Perum DAMRI yang beroperasi pada rute Cicaheum\_cibeureum rata – rata sudah tua dan performansinya kurang menarik, sehingga perlu pembaharuan dari pemerintah mengenai hal tersebut. Berikut ini dapat dilihat rekapitulasi operasional pada tabel di bawah ini :

**Tabel 1.1**  
**Rekapitulasi Operasional Bus DAMRI AC**  
**Rute Cicaheum – Cibeureum Kota Bandung Pada Tahun 2015**

<b>Tahun</b>	<b>Jenis Kendaraan</b>	<b>Jumlah Kendaraan</b>	<b>Jumlah Bus Layak Beroperasi</b>	<b>Jumlah Bus Tidak Layak Beroperasi</b>	<b>Fasilitas</b>	<b>Rencana</b>	<b>Realisasi</b>
2015	Bus DAMRI	40 unit	23 unit	17 unit	Kursi	40 kursi	15 kursi
					Berdiri	20 orang	Kosong
					AC	1 AC	Rusak/ bocor

Sumber : Perum DAMRI Kota Bandung, 2016

Dari data di atas menunjukkan bahwa rendahnya kualitas pelayanan Bus DAMRI rute Cicaheum – Cibeureum Kota Bandung dari jumlah Bus DAMRI yang beroperasi pada Rute Cicaheum-Cibeureum Kota Bandung pada tahun 2015 masih banyak yang sudah dalam kondisi tidak layak jalan, sehingga mengakibatkan penurunan penumpang. Menurunnya jumlah penumpang dimana kursi yang disediakan sebanyak 40 kursi hanya terisi 15 kursi juga kondisi AC yang tidak berfungsi.

Indikasi-indikasi lain masih rendahnya kualitas pelayanan Bus DAMRI di Kota Bandung antara lain :

1. Masih banyak Bus DAMRI yang tidak layak beroperasi.
2. Fasilitas bagian dalam maupun luar bus banyak yang berkarat, kursi tempat duduk juga banyak yang sudah hilang busanya, atap bus yang berkarat, kaca pecah, AC sering bocor.
3. Kondisi tempat tunggu (selter) tidak terawat.
4. Ketepatan kedatangan dan keberangkatan yang tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan.
5. Kecepatan dalam memberikan pelayanan masih dirasakan kurang maksimal.
6. Petugas kurang tanggap terhadap keluhan yang disampaikan penumpang.
7. Kurangnya perhatian petugas saat melayani penumpang .

Dengan adanya permasalahan-permasalahan di atas, peneliti mencoba menghubungkannya dengan salahsatu variabel yang dimungkinkan dapat mempengaruhinya yaitu pengendalian, alasan peneliti menghubungkan dengan pengendalian karena sebagaimana diketahui bahwa dalam pengoperasian Bus DAMRI

rute Cicaheum – Cibeureum masih banyak kondisi Bus DAMRI yang sudah tidak layak jalan, dan juga ketidak tepatan jadwal kedatangan dan keberangkatan .

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti ingin mengetahui lebih jauh dan menuangkannya dalam saebuah karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul :  
**“PENGARUH PENGENDALIAN TERHADAP KUALITAS PELAYANAN BUS DAMRI (Studi Kasus tentang Pelayanan Rute Cicaheum – Cibeureum pada Perusahaan Umum DAMRI Kota Bandung)”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Untuk memberikan arah analisis masalah penelitin ini berkaitan dengan latar belakang penelitian yang dikemukakan, peneliti merumuskan masalah :“Seberapa Besar Pengaruh Pengendalian Terhadap Kualitas Pelayanan Bus DAMRI di Kota Bandung?”.

## **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Maksud dilakukannya penelitian ini adalah memperoleh data dan informasi mengenai pengawasan dalam mencapai kualitas pelayanan transportasi massal di kota Bandung, sedangkan tujuan penelitian ini adalah Untuk mendeskripsikan serta menganalisis besarnya pengaruh pengendalian terhadap kualitas pelayanan.Bus DAMRI Kota Bandung.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis :

Hasil penelitian ini diharapkan dari terlaksananya penelitian ini adalah diharapkan menjadi sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu sosial khususnya ilmu pemerintahan dalam kajian manajemen pemerintahan

2. Kegunaan Praktis :

Bagi Perum DAMRI Kota Bandung, hasil penelitian diharapkan sebagai solusi dan alternatif untuk lebih meningkatkan kualitas pelayanan Bus DAMRI di Kota Bandung.