

**STRATEGI PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN  
TRANSPORTASI UMUM PERKOTAAN  
(Studi Kasus Pengelolaan Angkutan Umum Bis Kota  
Di Dinas Perhubungan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta)**

**Muchamad Zaenuri**

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

**Abstract**

*The purpose of this research is to identify strategic issues which are faced by the Dinas Perhubungan DIY, and to formulate a new strategic in improving the quality of city public transportation. The identification processes were based on the mandate, vision and mission, internal and external environment of the Dinas Perhubungan DIY. An alternative strategy was also formulated on the basis of SWOT analysis results aim at harmonizing the Strength and Weaknesses, Opportunities and Treaths which have been faced by the Dinas Perhubungan DIY.*

*This research used the descriptive-explorative methodology, with primary data collecting through questionnaires, depth interviews and field observations. The secondary data will be collected through documentation processes, and then the data will be analyzed with SWOT matrixes.*

*A new perspective should be applied on the city public transportation management, not only from the effectiveness and efficiency of the management orientation, but also have to consider public participations by information facilities developments.*

*As a consequence, the managerial strategic on the city public transportation management have to be shifted from the "traffic management" into "social participative management", in which the public are enabled to have a broader participation in improving the quality of city public transportation service. On the other words, the improvement of the city public transportation service quality cannot be separated from its social context and it should accommodate the public needs.*

**Keywords :** *Service Quality, Traffic Management, Strategic Management.*

## I. PENDAHULUAN

Kewenangan utama pengelolaan bis kota di Yogyakarta diberikan kepada Dinas Perhubungan DIY dengan berdasar pada Peraturan Daerah No. 5 tahun 2001 tentang Pembentukan dan Organisasi Dinas Daerah di Lingkungan Propinsi DIY, yang selanjutnya diatur dalam Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 106 tahun 2001 tentang Uraian Tugas dan Tata Kerja Dinas Perhubungan. Sifat dari Dinas Perhubungan DIY adalah sebagai regulator utama dalam pengelolaan pelayanan bis kota di seluruh wilayah Yogyakarta yang berorientasi pada terwujudnya lalu lintas dan angkutan jalan dengan selamat, aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien, mampu memadukan moda transportasi lainnya, dan menjangkau seluruh pelosok wilayah kota.

Namun pada kenyataannya menunjukkan berbagai indikasi bahwa Dinas Perhubungan DIY kurang mampu mengemban amanat sebagai lembaga yang paling bertanggung jawab dalam pengelolaan pelayanan bis kota. Permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah dalam hal ini Dinas Perhubungan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam rangka untuk meningkatkan kualitas pelayanan bis kota dapat dibedakan menjadi dua hal, yaitu masalah teknik operasi dan masalah manajemen/kelembagaan. Masalah teknik operasi yang dihadapi menyangkut tingginya *demand* dari masyarakat yang tidak disertai dengan penyediaan armada yang memadai sebagai akibat dari tingginya biaya

operasional bis kota. Wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan salah satu pengusaha bis kota menunjukkan bahwa *margin* keuntungan untuk pengoperasionalan satu bis kota sangatlah minim, belum apabila dikaitkan dengan naiknya harga suku cadang kendaraan.

Demikian juga tingkat ketersediaan kendaraan yang didefinisikan sebagai rasio antara kendaraan yang beroperasi dengan kendaraan yang seharusnya dioperasikan setiap trayek, menunjukkan rata-rata hanya 75 persen bahkan trayek 13 mempunyai tingkat operasi hanya 28 persen. Di pihak lain untuk trayek 2, 4, 11, 12 dan 15 dioperasikan dengan jumlah bis di atas jumlah kendaraan yang diijinkan. Dengan adanya penyimpangan-penyimpangan tersebut menyebabkan terjadinya situasi pengoperasian yang tidak menguntungkan bagi pengguna jasa, berupa pelayanan yang tidak teratur.

Permasalahan teknis lainnya menyangkut terakumulasinya penumpang pada jam-jam sibuk dan aksesibilitas terhadap bis kota yang masih rendah. Hal ini dikarenakan pengaturan trayek yang sekarang kurang menyentuh pada keterpaduan antar modal. Ditambah lagi jaringan trayek yang dilayani saat ini ternyata terjadi penyimpangan dibandingkan dengan jaringan trayek yang telah ditetapkan. Penyimpangan ini berupa pemendekan (*short cut*) ataupun penambahan panjang (*extension*). Ketidakkonsistenan trayek ini sering menimbulkan kebingungan dan terlantarnya calon penumpang.

Demikian juga waktu tempuh menunjukkan variasi yang cukup tajam antara satu trayek dengan trayek yang lainnya, ada yang 75 menit tetapi juga ada yang mencapai 165 menit. Hal ini dikarenakan lebih dominannya angkutan pribadi dibanding dengan angkutan umum, penyimpangan pemakaian ruas badan jalan yang digunakan untuk parkir, tempat berjualan kaki lima, perluasan kegiatan toko, dan kegiatan perbengkelan; mengakibatkan berkurangnya kapasitas jalan tersebut dalam melayani arus lalu lintas dan mengakibatkan menurunnya kecepatan perjalanan bis kota (Asikin, 1994).

Sedangkan untuk masalah manajemen/kelembagaan berkisar pada lemahnya instansi yang berwenang mengatur pelayanan bis kota. Instansi pemerintah yang berwenang (terutama Pemda dan Dinas Perhubungan) hingga saat ini dalam perannya sebagai pengelola angkutan umum kota masih sebatas sebagai "administrator" dan belum berperan sebagai "manajer". Disamping itu permasalahan kualitas SDM yang masih perlu ditingkatkan terus, masalah pemanfaatan teknologi transportasi, organisasi pengelolaan bis kota yang belum sesuai dengan kebutuhan, dan lain-lain.

Dengan melihat munculnya berbagai permasalahan yang kompleks tersebut, maka diperlukan adanya pemikiran mengenai strategi peningkatan kualitas pelayanan bis kota yang tepat, tidak saja pada penataan kelembagaan, tetapi juga mencakup segi operasional yang berorientasi pada

efektivitas yang meliputi kemudahan, kapasitas dan kualitas; dan efisiensi yang meliputi keterjangkauan, kelayakan dan utilisasi; serta tingkat ketersediaan kendaraan, *load factor*, dan umur kendaraan. Dengan penentuan strategi yang tepat, diharapkan akan terjadi peningkatan dalam pengelolaan pelayanan transportasi umum secara berkelanjutan dan peningkatan kesadaran pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk masyarakat sebagai pemakai bis kota, para pelaku transportasi sebagai penyedia armada bis kota maupun Dinas Perhubungan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai *regulator* dari pelayanan bis kota.

## **II. PERENCANAAN STRATEGIS UNTUK ORGANISASI PUBLIK**

Salah satu pendekatan yang dapat dilakukan untuk merumuskan strategi peningkatan kualitas pelayanan transportasi umum perkotaan khususnya bis kota adalah dengan menerapkan "strategic planning" (perencanaan strategis) yang memang akhir-akhir ini dianggap menjadi model baru dalam perencanaan. Asumsi dasar dari perencanaan strategis adalah bahwa dalam lingkungan yang selalu berubah secara pesat dan tidak menentu, suatu organisasi memerlukan kemampuan untuk melakukan perencanaan secara tepat. Sehubungan dengan hal itu, organisasi dituntut untuk lebih memahami lingkungan eksternal organisasi dan senantiasa melakukan telaah kekuatan dan kelemahan internal. Perencanaan strategis

memberikan gambaran tentang bagaimana organisasi dapat berjalan mencapai tujuan sesuai dengan visi dan misinya, dengan memanfaatkan potensi internal dan membenahi kelemahan-kelemahan internal dalam menghadapi peluang dan ancaman yang ada atau datang dari lingkungan (Keban, 1998, 99).

Bryson (1999, 55-70) memberikan 8 (delapan) langkah pokok perencanaan strategis yang terdiri dari:

1. Memulai dan menyetujui proses perencanaan strategis. Dalam hal ini, dilakukan negosiasi dengan para pembuat keputusan atau pemimpin kunci (termasuk kelompok, unit, ataupun organisasi), baik dari dalam maupun luar organisasi sehingga diperoleh dukungan dan komitmen dari mereka.
2. Mengidentifikasi mandat organisasi. Suatu mandat bersisi mengenai apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan.
3. Menjelaskan misi dan nilai organisasi. Perlu diidentifikasi mengenai kebutuhan-kebutuhan (sebagai tujuan) yang hendak dicapai organisasi.
4. Mengukur lingkungan internal, yaitu kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan organisasi. Untuk itu perlu dilakukan penilaian terhadap sumberdaya (input), strategi sekarang (proses) dan kinerja (output).
5. Mengukur lingkungan eksternal, yaitu peluang-peluang dan ancaman. Dalam hal ini diidentifikasi bidang-bidang yang menyangkut politik, ekonomi,

sosial dan teknologi serta kelompok *stakeholders*.

6. Mengidentifikasi isu-isu strategis yang dihadapi organisasi. Isu-isu tersebut mengandung konflik yang mungkin menyangkut tujuan (apa), cara (bagaimana), falsafah (mengapa), lokasi (dimana), ketepatan waktu (kapan) dan kelompok yang mungkin memperoleh keuntungan atau kerugian (siapa).
7. Menformulasikan strategi-strategi untuk menangani isu.
8. Menciptakan suatu visi organisasi yang efektif untuk masa mendatang.

Beberapa langkah yang digambarkan Bryson tersebut sebagai suatu "strategic planning process". Dengan menggunakan kerangka *strategic planning*, maka peningkatan kualitas pelayanan transportasi umum perkotaan dituntun oleh mandat, visi, misi, analisis lingkungan internal dan lingkungan eksternal.

**Analisis Lingkungan Internal** diperlukan untuk mengetahui kekuatan-kekuatan (*strengths*) dan kelemahan-kelemahan (*weaknesses*) atau aspek-aspek yang membantu atau justru merintangai pencapaian tujuan (Siagian, 1981;1). Kekuatan merupakan keunggulan sumberdaya yang dimiliki organisasi, yang memungkinkan dapat dioptimalkan pemanfaatannya, sedangkan kelemahan adalah keterbatasan atau kekurangan yang dimiliki organisasi, baik dari aspek kualitas maupun kuantitas, yang dapat menghambat tercapainya tujuan organisasi. Lingkungan internal yang

perlu dianalisis adalah aspek sumberdaya (input), strategi sekarang (proses), dan kinerja (output). Aspek sumberdaya mencakup sumberdaya manusia, kondisi keuangan, sistem informasi dan kompetensi (kemampuan). Aspek strategis menyangkut keseluruhan proses yang selama ini digunakan, sedangkan aspek kinerja mencakup hasil yang selama ini dicapai (Bryson, 1988; 54).

**Analisis Lingkungan Eksternal** dilakukan untuk mengetahui berbagai peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*) yang mungkin terjadi di luar organisasi. Lingkungan eksternal sebagai seluruh elemen yang terdapat di luar batas-batas organisasi yang mempunyai potensi untuk mempengaruhi sebageian ataupun suatu organisasi secara keseluruhan dan ini merupakan kekuatan yang berada di luar organisasi dimana organisasi tidak mampu untuk mengendalikan maupun mengontrol terhadapnya, sehingga perubahan-perubahan yang terjadi pada lingkungan ini akan mempengaruhi kinerja semua unit dalam organisasi tersebut. Peluang adalah kondisi-kondisi penting di luar organisasi

yang apabila dimanfaatkan dapat memberikan keuntungan bagi organisasi. Sedangkan ancaman merupakan situasi yang tidak menguntungkan bagi aktivitas organisasi. Peluang dan ancaman dapat diketahui dengan memanfaatkan berbagai kecenderungan dari aspek politik, ekonomi, sosial dan teknologi (PEST). Seringkali organisasi hanya memfokuskan pada kecenderungan negatif dari aspek PEST yang mengancam dan tidak memperhatikan pada peluang yang bisa dimanfaatkan. Disamping memantau aspek PEST, perlu diperhatikan kelompok *stakeholders*, yaitu orang, kelompok atau organisasi apapun yang dapat melakukan klaim atau perhatian terhadap sumberdaya, output organisasi atau yang dipengaruhi oleh hasil (Bryson, 1999; 60). Kelompok *stakeholders* mencakup klien, pelanggan, pembayar dan para kompetitor (pesaing) dan kolabolator (mitra).

Keterkaitan antara lingkungan internal dan eksternal akan memunculkan empat variasi strategi sebagai berikut :

**Tabel 1**  
**Keterkaitan antara Lingkungan Internal dan Lingkungan Eksternal**

IFAS EFAS	Strengths (S) Identifikasi Kekuatan	Weaknesses (W) Identifikasi Kelemahan
Opportunities (O) Identifikasi Kesempatan	Strategi SO Menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang	Strategi WO Meminimalkan kelemahan untuk memanfaatkan peluang
Threats (T) Identifikasi Ancaman	Strategi ST Menggunakan kekuatan untuk mengatasi ancaman	Strategi WT Meminimalkan kelemahan dan menghindari ancaman

Sumber : Rangkuti, 1997, 31.

Proses pengembangan strategi sendiri dapat dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu: 1) Identifikasi masalah-masalah strategis yang dihadapi oleh organisasi, 2) Pengembangan alternatif-alternatif strategis, 3) Evaluasi setiap alternatif dan 4) Penetapan atau pemilihan strategi terbaik dari berbagai alternatif yang ada.

### **III. PERUBAHAN YANG TERJADI DI LINGKUNGAN DINAS PERHUBUNGAN DIY.**

Dinas Perhubungan DIY bukanlah lembaga yang terisolir dari lingkungannya, melainkan merupakan bagian suatu sistem yang lebih luas, berdampingan dengan banyak lembaga, kelompok dan masyarakat. Identifikasi berikut ini lebih menekankan pengaruh lingkungan internal maupun lingkungan eksternal terhadap cara organisasi menjalankan fungsi dan merumuskan strategi dengan tepat.

Peningkatan kualitas pelayanan transportasi umum perkotaan yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan DIY dipandu dengan visi dan misi yang jelas. Dalam hal ini, visi Dinas Perhubungan DIY adalah terciptanya suatu sistem transportasi darat, laut dan udara yang selamat, efisien, aman, tertib dan lancar serta pelayanan jasa pos dan telekomunikasi yang tertib dan terkendali sehingga mampu berperan sebagai penunjang, penggerak dan pendorong kehidupan ekonomi, politik, budaya, hankam dan pembangunan nasional.; sedangkan misi Dinas

Perhubungan DIY yang merupakan tujuan yang ingin dicapai, adalah: a) Menyelenggarakan pelayanan transportasi umum yang efektif dan efisien, b) Memberikan rasa aman dan nyaman kepada masyarakat dalam menggunakan sarana transportasi umum, c) Mewujudkan transportasi umum yang tertib dan lancar, d) Mengelola transportasi umum dengan memanfaatkan informasi dan peran serta masyarakat. Visi dan misi Dinas Perhubungan DIY tersebut secara garis besar mencakup tiga aspek, yaitu: a) Aspek operasional yang berorientasi pada profit, b) Aspek pelayanan, dan c) Aspek peran serta masyarakat. Hal ini berarti, disamping sebagai organisasi yang mencoba untuk menghasilkan profit, Dinas Perhubungan DIY juga mengembangkan misi pelayanan dan peran serta masyarakat.

### **IV. LINGKUNGAN INTERNAL DINAS PERHUBUNGAN DIY.**

Terdapat 3 aspek yang dapat dilihat dari lingkungan internal Dinas Perhubungan DIY, yaitu aspek sumber daya (input), yang mencakup SDM, kondisi keuangan, sistem informasi, dan kompetensi; strategi yang telah diterapkan selama ini (proses) dan aspek kinerja (output); yang menunjukkan pada hasil-hasil yang telah dicapai ataupun kegagalan-kegagalan yang menimpa Dinas Perhubungan DIY.

Kemampuan SDM Dinas Perhubungan DIY yang dilihat dari kualitas SDM dari segi pendidikan

formal cukup memadai. Satu hal yang menjadi kelemahan saat ini, adalah terbatasnya kesempatan pengembangan karir pegawai karena masih menggunakan sistem reguler. Untuk masalah pendanaan, Dinas Perhubungan DIY tidak mengalami kesulitan. Hal ini terlihat dari tersedianya dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Propinsi DIY yang didukung oleh pembukuan keuangan yang sistematis. Meskipun demikian, masih terdapat berbagai kelemahan yang harus dibenahi, terutama yang berkaitan dengan sistem informasi, terbatasnya sarana komunikasi dan kurangnya penyampaian informasi dari atau kepada masyarakat. Kewenangan yang dimiliki oleh Dinas Perhubungan DIY masih terbatas, karena banyak permasalahan yang timbul tidak dapat ditangani oleh Dinas Perhubungan sendiri.

Dilihat dari proses kerja, Dinas Perhubungan DIY sudah mengarah pada visi dan misi yang telah ditentukan. Perencanaan yang sudah terstruktur memudahkan pelaksanaan tugas dan didukung oleh sarana dan parasarana yang cukup. Namun demikian masih ada kelemahan yang cukup mengganggu yaitu kurangnya kualitas pelayanan dan perilaku pengemudi yang kurang baik disertai dengan lemahnya pengawasan dan pengendalian.

Ditinjau dari aspek kinerja, sampai sekarang masih menghadapi kendala terutama yang berkaitan dengan pengoperasian bis kota, antara lain lamanya waktu antara satu bis dengan bis berikutnya, kurangnya keter-

jangkauan pelayanan, perbandingan jumlah penumpang dengan kapasitas tempat duduk yang terlalu tinggi dan umur kendaraan yang sudah terlalu tua.

## V. LINGKUNGAN EKSTERNAL DINAS PERHUBUNGAN DIY

Identifikasi pada lingkungan eksternal dapat dilihat dari kecenderungan-kecenderungan penting pada aspek politik, ekonomi, sosial dan teknologi, termasuk juga kelompok *stakeholders*.

Ditinjau dari aspek politik, keluarnya Peraturan Daerah No.5 tahun 2001 memberi kepastian kepada Dinas Perhubungan DIY untuk berperan aktif mengelola transportasi umum perkotaan. Namun disisi lain, pemberian kewenangan tersebut ternyata tidak disertai oleh dukungan yang sepenuhnya dari Pemerintah Propinsi DIY. Hal ini dapat dilihat dari pembuatan Rencana Strategis Daerah yang tidak banyak melibatkan instansi dinas daerah termasuk Dinas Perhubungan DIY, sehingga Dinas Perhubungan sangat sulit untuk dapat mengembangkan program dan kegiatannya. Satu ancaman lagi yang muncul dalam kondisi politik yang sekarang adalah meningkatnya keberanian masyarakat untuk melakukan tindakan-tindakan yang cenderung mengganggu keamanan dan ketertiban, dalam bentuk penodongan, pencopetan, dan pengrusakan armada bis kota.

Dilihat pada aspek ekonomi menunjukkan munculnya berbagai

ancaman, akibat ketidakstabilan kondisi ekonomi yang menimbulkan masalah baru, seperti tidak menentunya harga *spare part* yang mengakibatkan naiknya biaya operasional dan menurunnya daya beli masyarakat. Namun demikian, masih ada peluang yang dapat dimanfaatkan, yaitu meningkatnya akan sarana transportasi perkotaan.

Dalam kaitannya dengan aspek sosial, dihadapi berbagai ancaman antara lain, tingginya ekspektasi masyarakat terhadap peningkatan kualitas pelayanan yang mengakibatkan sikap dan perilaku mereka yang cenderung tidak merasa puas, Namun masih ada harapan bahwa kebanyakan pemakai jasa bis kota merupakan penumpang yang kaptif artinya tidak mempunyai alternatif lain selain memakai bis kota, dan juga dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk berarti semakin banyak orang yang menggunakan jasa bis kota.

Ditinjau dari aspek teknologi, inovasi sarana transportasi perkotaan dapat diadopsi oleh Dinas Perhubungan DIY menjadi suatu kesempatan yang harus dikembangkan lebih lanjut disamping pemanfaatan teknologi baru yang memudahkan operasionalisasi sistem transportasi perkotaan.

Keberadaan para pelanggan dan kolaborator tidak bisa diabaikan. Beberapa peluang yang dapat dimanfaatkan antara lain adanya dukungan dari para kolaborator seperti koperasi, swasta dan kelompok masyarakat yang berusaha membantu dalam pengadaan armada bis kota; sementara ancaman yang perlu

diperhatikan adalah persepsi negatif pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan oleh bis kota.

Secara sistematis, dari identifikasi lingkungan internal dan eksternal di Dinas Perhubungan DIY tersebut dapat dideskripsikan berbagai kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman, sebagaimana tersaji dalam tabel 2.

## VI. IDENTIFIKASI ISU-ISU STRATEGIS

Isu-isu strategis peningkatan kualitas pelayanan transportasi umum perkotaan lebih banyak dipengaruhi oleh masalah kurangnya peran serta masyarakat. Kesimpulan dari wawancara mendalam dengan para *stakeholders* menunjukkan bahwa diantara para penyelenggara dan regulator pelayanan bis kota menghadapi berbagai kendala dan keterbatasan yang tidak dapat ditangani sendirian, sehingga perlu adanya keterlibatan masyarakat. Berbagai isu strategis yang muncul sangat penting untuk segera dipahami, agar dapat ditindaklanjuti dengan perumusan strategi yang tepat. Berikut ini adalah isu-isu strategis yang dihadapi oleh Dinas Perhubungan DIY:

1. Bagaimana meningkatkan peran serta masyarakat untuk bersama-sama memelihara dan menjaga ketertiban dan keamanan di dalam perjalanan. Munculnya isu ini didasarkan pada kenyataan bahwa gangguan oleh para pengamen dan pencopet serta pedagang asongan kepada penumpang sedemikian

**Tabel 2**  
**Hasil Identifikasi SWOT Pada Dinas Perhubungan DIY**

Faktor-faktor lingkungan internal	Faktor-faktor lingkungan eksternal
<p><b>Kekuatan-kekutan (<i>Strengths</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat pendidikan SDM memadai</li> <li>• Tersedianya program Diklat SDM</li> <li>• Tersedianya dana yang cukup</li> <li>• Pembukuan keuangan sistematis</li> <li>• Tersedianya informasi yang cukup</li> <li>• Skill dan keahlian yang memadai</li> <li>• Perencanaan yang terstruktur</li> <li>• Prasarana jalan dan fasilitas yang baik</li> <li>• Tingkat kemudahan mendapatkan bis kota</li> <li>• Kapasitas bis kota yang sudah cukup</li> <li>• Kecapatan yang sudah baik</li> <li>• Kondisi bis kota yang sudah layak</li> <li>• <i>Availability</i> yang sudah baik</li> </ul>	<p><b>Peluang-peluang (<i>Opportunities</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kondisi historis yang kondusif</li> <li>• Peraturan daerah yang memberi kepastian</li> <li>• Meningkatnya permintaan akan sarana transportasi perkotaan</li> <li>• Meningkatnya jumlah penduduk</li> <li>• Karakteristik pemakai jasa bis kota yang kaptif</li> <li>• Inovasi sarana transportasi perkotaan</li> <li>• Pemanfaatan teknologi baru</li> <li>• Dukungan dari koperasi/pengusaha bis kota</li> </ul>
<p><b>Kelemahan-kelemahan (<i>Weaknesses</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terbatasnya kesempatan mengembangkan karir</li> <li>• Tidak punya kemampuan menghasilkan laba</li> <li>• Terbatasnya sarana penyampai informasi</li> <li>• Kurangnya penyampaian informasi dari/kepada masyarakat</li> <li>• Terbatasnya kewenangan</li> <li>• Kualitas pelayanan yang kurang</li> <li>• Perilaku pengemudi yang tidak baik</li> <li>• Pengawasan dan Pengendalian yang lemah</li> <li>• <i>Headway</i> yang terlalu panjang</li> <li>• Kurangnya keterjangkaun oleh masyarakat</li> <li>• Utilisasi kendaraan yang rendah</li> <li>• <i>Load factor</i> yang terlalu tinggi</li> <li>• Umur kendaraan yang sudah tua</li> </ul>	<p><b>Ancaman-ancaman (<i>Threats</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dukungan yang tidak sepenuhnya dari Pemerintah Propinsi DIY</li> <li>• Kurangnya keamanan dan ketertiban</li> <li>• Ketidakstabilan kondisi ekonomi</li> <li>• Menurunnya daya beli masyarakat</li> <li>• Sikap dan perilaku masyarakat dalam menerima pelayanan</li> <li>• Persepsi negatif pelanggan terhadap pelayanan bis kota</li> </ul>

seringnya, sehingga banyak penumpang bis kota yang merasa tidak aman dan nyaman dalam menempuh perjalanan. Aparat keamanan merasa tidak mampu untuk mengatasi gangguan

tersebut. Kondisi yang seperti ini memang akumulasi dari permasalahan sosial perkotaan yang ditimbulkan oleh ketidakstabilan ekonomi maupun sosial. Namun apabila kondisi yang

demikian ini dibiarkan terus menerus maka perjalanan dengan menggunakan bis kota tidak akan menarik lagi bagi masyarakat. Dalam skala mikro yang terjadi di bis kota, ketidakamanan ini dapat ditanggulangi dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat dalam ikut serta memelihara dan menjaga ketertiban di dalam bis kota. Hal ini dapat ditempuh dengan melalui pengalokasian sumber dana untuk penjagaan keamanan, menumbuhkan keberanian para awak bis kota untuk melawan, dan mengkondisikan kepada penumpang untuk selalu waspada akan munculnya bahaya di sekelilingnya.

2. Bagaimana mengembangkan akses informasi kepada masyarakat. Isu ini muncul didasari oleh kenyataan bahwa penyampaian informasi masalah pelayanan transportasi umum perkotaan kepada masyarakat sangat minim sekali. Ketidakpedulian masyarakat pada masalah pengelolaan transportasi perkotaan dan ancaman gangguan pada pengoperasian bis kota yang mengarah kepada tindakan pengrusakan, perlu diantisipasi dengan mengembangkan akses informasi mengenai pentingnya menjaga sarana dan prasarana transportasi umum perkotaan. Kondisi yang demikian ini akan mengakibatkan ancaman bagi Dinas Perhubungan DIY berupa munculnya sikap dan perilaku yang negatif dalam menerima pelayanan bis kota. Ketidakpedulian tersebut disebabkan karena masyarakat

tidak pernah diberi informasi yang jelas mengenai fungsi dan kegunaan transportasi umum perkotaan sebagai urat nadi perekonomian masyarakat. Permasalahan ini dapat diselesaikan dengan mengoptimalkan kelebihan informasi yang dimiliki oleh Dinas Perhubungan DIY disebarakan dengan melalui media yang cukup efektif berupa sosialisasi program dan memperbanyak sarana penyampai informasi kepada masyarakat.

3. Bagaimana meningkatkan kualitas pengoperasian bis kota. Munculnya isu ini didasarkan pada pemikiran mengenai rendahnya kualitas pengoperasian bis kota selama ini. Banyak faktor yang mempengaruhi rendahnya kualitas pengoperasian bis kota, antara lain *headway* yang terlalu panjang, kurangnya keterjangkauan oleh masyarakat, utilisasi kendaraan yang rendah, *load factor* yang terlalu tinggi, dan umur kendaraan yang terlalu tua. Pengoperasian yang tidak baik akan mengakibatkan para pengguna jasa bis kota mempunyai persepsi yang negatif terhadap kualitas pelayanan secara keseluruhan. Kesemuanya itu dapat diatasi, antara lain dengan memanfaatkan kekuatan yang dipunyai oleh Dinas Perhubungan DIY yaitu dengan melalui perencanaan yang terstruktur dengan menetapkan *headway* yang wajar, penyesuaian tarif, dan dukungan dari mitra kerja dengan melalui peremajaan bis kota.

4. Bagaimana mengarahkan perilaku pengemudi yang baik. Dasar pemikirannya adalah bahwa pengemudi (operator) menempati posisi sentral dalam memberikan pelayanan, ketidakdisiplinan operator akan mengakibatkan perjalanan tidak aman dan tidak nyaman. Penanganan yang serius terhadap operator akan membawa dampak yang positif bagi pengoperasian bis kota. Operator yang melakukan tugas dengan sebaik-baiknya akan membawa penumpang selamat sampai tujuan tepat pada waktunya. Isu ini menjadi sangat strategis mengingat bahwa selama ini pengemudi bis kota menunjukkan perilaku yang tidak baik dengan ditandai antara lain melakukan pelanggaran rambu-rambu lalu lintas, kena *tilang* oleh polisi, melakukan kebut-kebutan, mengoperasikan tidak sesuai trayek, dll. Dikesampingkannya usaha perbaikan perilaku pengemudi menimbulkan rasa tidak aman dan ketidaknyaman bagi pengguna jasa bis kota, dan ini dapat merupakan ancaman bagi Dinas Perhubungan DIY apabila masyarakat mempunyai persepsi negatif terhadap kinerja Dinas Perhubungan DIY. Persoalan ini semakin diperburuk oleh lemahnya Dinas Perhubungan DIY dalam memberikan informasi yang positif kepada para operator. Kesemua permasalahan tersebut dapat diselesaikan dengan mengoptimalkan kekuatan yang ada di Dinas Perhubungan DIY yaitu dengan memanfaatkan teknologi baru untuk menyampaikan informasi-informasi penting kepada operator agar dapat diindahkan, disamping penyuluhan-penyuluhan yang menggugah tanggung jawab operator akan keselamatan pengguna jasa bis kota.
5. Bagaimana menyediakan prasarana jalan dan fasilitas kelengkapan bis kota yang memadai. Meskipun dari hasil survai menunjukkan bahwa kelengkapan fasilitas bis kota sudah mencukupi namun keadaan prasarana jalan masih belum memadai. Ruas jalan dengan banyaknya kendaraan menunjukkan keadaan yang tidak seimbang dan tidak rasional lagi untuk tidak terjadi kemacetan. Disamping itu juga kelengkapan rambu-rambu serta *marka jalan* masih membingungkan pemakai jalan. Isu ini muncul didasari pemikiran bahwa pengoperasional bis kota yang sudah baik dan didukung oleh operator yang tertib tidak akan dapat mewujudkan kualitas pelayanan yang baik apabila tidak didukung oleh prasarana jalan yang memadai. Akibat lebih lanjut dari kurangnya rambu-rambu lalu lintas dan pengaturan jalan ini akan menimbulkan kecelakaan lalu lintas. Permasalahan ini dapat diatasi dengan memanfaatkan kelebihan dari Dinas Perhubungan DIY, antara lain dengan mengalokasikan dana pada pengadaan rambu-rambu tersebut dan skill dari SDM yang memadai dapat dikerahkan untuk membantunya.

6. Bagaimana melakukan pengawasan dan pengendalian yang efektif. Sebagaimana biasanya fungsi manajemen, Dinas Perhubungan DIY mempunyai fungsi pengawasan dan pengendalian terhadap operasi bis kota. Isu ini muncul dengan didasari pemikiran bahwa setiap kegiatan tanpa adanya pengawasan dan pengendalian akan berpotensi untuk melenceng dari tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Tidak adanya pengawasan dan pengendalian terhadap operasi bis kota akan mengakibatkan kesemrawutan dalam operasi, hal ini akan membawa ancaman berupa penyimpangan rute/trayek yang telah ditetapkan, sesama bis kota saling mendahului, antrian bis yang terlalu lama dalam menunggu penumpang, dan lain-lain. Permasalahan seperti ini dapat diatasi dengan memanfaatkan kelebihan teknologi dan skill SDM yang dimiliki oleh Dinas Perhubungan DIY melalui teknik pengawasan yang intensif, pemberian sanksi, dan pengalihan rute.

## **VII. MENUJU PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN TRANSPORTASI UMUM PERKOTAAN YANG MELIBATKAN PERAN SERTA MASYARAKAT.**

Beberapa isu strategis yang dihadapi oleh Dinas Perhubungan DIY memberikan petunjuk perlunya

perubahan arah dan strategi peningkatan kualitas pelayanan transportasi umum perkotaan yang melibatkan peran serta masyarakat. Berikut ini adalah alternatif strategi yang dapat diimplementasikan oleh Dinas Perhubungan DIY:

**1. Strategi Peningkatan Peran Serta Masyarakat.** Perumusan strategi ini didasarkan pada upaya memanfaatkan kekuatan Dinas Perhubungan DIY, peluang meningkatnya permintaan akan sarana transportasi perkotaan, adanya peraturan daerah yang memberi kekuatan hukum bagi Dinas Perhubungan untuk melakukan tindakan sesuatu, dan kemajuan teknologi serta sistem informasi yang ada. Beberapa strategi yang dapat dilakukan antara lain : a) Mengembangkan dialog dengan kelompok stakeholders; b) Mengikutsertakan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan; c) Menerapkan sistem saham dalam kepemilikan bis kota; d) Melakukan penelitian mengenai kualitas pelayanan transportasi umum perkotaan dalam perspektif pelanggan; e) Mendorong kemitraan dengan kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan dengan pelayanan transportasi umum; f) Meningkatkan kualitas pegawai dalam permasalahan transportasi umum perkotaan maupun permasalahan sosial yang menyertainya; g) Menambah satu bidang khusus yang menangani masalah sosial kemasyarakatan.

**2. Strategi Pengembangan Akses Informasi.**

Strategi ini dilakukan dengan memanfaatkan kekuatan Dinas Perhubungan DIY dan peluang kemajuan teknologi dan sistem informasi serta dukungan dari mitra kerja dan dalam beberapa hal dari Pemerintah Propinsi DIY. Beberapa strategi yang dapat dilakukan antara lain : a) Mengembangkan komunikasi publik; b) Membuka kotak pengaduan, saran, masukan atau kritik yang memudahkan penyampaian informasi kepada atau dari masyarakat; c) Melakukan kemitraan dengan LSM.

**3. Strategi Peningkatan Kualitas Pengoperasian Bis Kota.**

Strategi dirumuskan dengan mengoptimalkan kekuatan Dinas Perhubungan DIY, sekaligus memanfaatkan peluang kondisi historis yang kondusif dan pemanfaatan teknologi baru yang mengarah pada inovasi sarana transportasi umum perkotaan serta dukungan sepenuhnya dari mitra kerja. Beberapa langkah logis yang dapat ditempuh antara lain: a) Menetapkan jumlah kendaraan sesuai dengan kebutuhan kendaraan angkutan bis kota pada masing-masing jalur/trayek; b) Memberikan kepastian waktu tempuh kendaraan bis kota; c) Peninjauan kembali jaringan trayek dengan mengacu pada Studi Kinerja Jaringan Trayek Angkutan Umum Bis Kota; d) Peremajaan bis kota; e) Peningkatan peran dan

tanggung jawab Koperasi Angkutan Umum Bis Kota; f) Pengoperasian kendaraan sesuai dengan Kartu Pengawasan; g) Perubahan sistem setoran menjadi sistem penggajian.

**4. Strategi Pengarahan Perilaku Pengemudi (Operator).**

Strategi dirumuskan dengan memanfaatkan kekuatan pendidikan SDM yang cukup, ketersediaan dana, tersedianya informasi dan skill pegawai yang memadai dengan harapan dapat merubah persepsi negatif masyarakat, sikap dan perilaku yang tidak akomodatif, serta keamanan dan ketertiban dapat diwujudkan. Pelaksanaan strategi diupayakan dengan: a) Penguasaan data mengenai modus tindakan pelanggaran, waktu, tempat, dan pada jalur berapa pelanggaran sering terjadi; b) Melakukan koordinasi dengan pihak terkait khususnya kepolisian; c) Mengadakan pendekatan melalui pembinaan kepada para pengemudi (operator) untuk berhati-hati dalam mengemudikan bis kota; d) Melakukan penyuluhan terhadap operator mengenai pentingnya kedisiplinan dalam menjalankan bis kota dan menempatkan keselamatan penumpang diatas segalanya; e) Melakukan perencanaan ulang tentang kualifikasi pengemudi untuk dapat mengoperasikan bis kota; f) Melakukan penyuluhan keagamaan untuk meningkatkan rasa tanggung jawab kepada penumpang, tenggang rasa sesama pemakai jalan, dan melatih

kesabaran operator dalam menghadapi kesemrawutan lalu-lintas.

#### **5. Strategi Optimalisasi Prasarana Jalan dan Fasilitas Kelengkapan Bis Kota.**

Perumusan strategi dilakukan dengan mengoptimalkan kekuatan yang dimiliki oleh Dinas Perhubungan DIY sekaligus memanfaatkan peluang yang ada berupa perkembangan teknologi baru dalam rangka mengurangi ancaman-ancaman yang muncul pada sekarang ini. Pelaksanaan strategi dilakukan dengan langkah-langkah strategis sebagai berikut: a) Penyediaan ruang tunggu penumpang di terminal induk. b) Pemasangan papan informasi rute trayek/jalur bis kota yang besar; c) Meningkatkan kebersihan dan estetika bis kota. d) Pemasangan papan trayek yang sesuai; e) Perbaikan geometrik persimpangan; f) Peningkatan kapasitas simpang. g) Pengembalian fungsi jalan sesuai dengan peruntukannya; h) Mengfungsikan kembali APILL secara optimal; i) Penambahan/optimalisasi halte/shelter.

#### **6. Strategi Pengefektifan Pengawasan dan Pengendalian.**

Hal ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan kekuatan Dinas Perhubungan DIY dan peluang berupa peraturan daerah yang memang memberi kepastian bagi Dinas Perhubungan DIY untuk melakukan regulasi terhadap operasi bis kota. Langkah-langkah strategis yang bisa dilakukan antara

lain: a) Memberikan izin berdasarkan pada survai kebutuhan angkutan umum bis kota pada tiap trayek; b) Membentuk tim pengawas khusus dengan tugas melaksanakan instruksi gubernur tentang peningkatan pelayanan bis kota; c) Melaksanakan pemeriksaan bersama dengan instansi yang terkait di lapangan; d) Pengaturan pemberangkatan dan kedatangan kendaraan bis kota di terminal sesuai dengan Kartu Pengawasan (KP); e) Melakukan pengendalian di setiap pemberhentian resmi bis kota.

### **VIII. PENUTUP**

Pelaksanaan peningkatan kualitas pelayanan transportasi umum perkotaan sangat ditentukan oleh strategi perencanaan dan pendekatan perencanaan yang dipilih. Melalui pendekatan perencanaan strategis, Dinas Perhubungan DIY bisa lebih responsif untuk memahami keberadaan organisasi dan lingkungan yang selalu berubah secara dinamis.

Strategi peningkatan kualitas pelayanan transportasi umum perkotaan khususnya bis kota yang dirumuskan, memerlukan perubahan arah pengelolaan menuju pengelolaan transportasi umum yang partisipatif. Peningkatan kualitas pelayanan transportasi umum perkotaan perlu dilihat dari perspektif baru, tidak saja hanya berorientasi pada efektif dan efisiensi saja, namun juga melibatkan peran serta masyarakat secara

keseluruhan. Dengan demikian, strategi peningkatan kualitas pelayanan transportasi umum perkotaan harus berubah dari *traffic management* menjadi *social partisipative management*, dimana masyarakat sebagai pengguna jasa bis kota mempunyai peranan yang penting demi peningkatan kualitas pelayanan tersebut. Atau dengan kata lain, strategi peningkatan kualitas pelayanan transportasi umum perkotaan tidak dapat dilepaskan dari konteks permasalahan masyarakat perkotaan dan mampu mengakomodasi kebutuhan mereka.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asikin, Zaenal, (1984), *Laporan Tahunan Bidang Operasional dan Pendidikan KOPATA*, Yogyakarta
- Asikin, Zaenal, (1999), *Kapasitas Bis Kota*, Laporan Litbang KOPATA, Yogyakarta.
- Asikin, Zaenal, (2001), *Sistem Manajemen Transportasi Kota*, Philosophy Press, Fakultas Filsafat UGM, Yogyakarta.
- Bryson, John M, (1988), *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organization: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey Bass Inc., Publishers 350 Sansome Street, San Francisco, California.
- Bryson, John M, (1999), *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Keban, Yeremias T, (1998), "Aplikasi Strategic Planning dalam Perencanaan Pembangunan Kabupaten Fak-Fak Propinsi Irian Jaya" dalam *Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik (JKAP)*, hal 97-125, Volume 2 No.1.
- Rangkuti, Freddy (1997), *Analisis SWOT : Teknik Membedah Kasus Bisnis*, Pt Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Siagian, Sondang P, (1981), *Administrasi Pembangunan*, CV Haji Mas Agung, Jakarta.
- Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, (2000), *Laporan Survei Bis Kota*, Tanpa Peberbit, Yogyakarta.
- Dinas LLAJ Propinsi DIY, *Survei Transportasi*, 1998.
- Undang-undang No. 14 Tahun 1992
- Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1993.
- Peraturan Daerah DIY No. 5 Tahun 2001
- Keputusan Gubernur DIY No. 106 Tahun 2001