

I. PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Bidang Perkeretaapian telah menduduki peranan yang semakin penting dalam pembangunan nasional yaitu sebagai urat nadi kehidupan ekonomi, sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan. Peranan perkeretaapian yang sedemikian penting tersebut dicapai melalui proses perjalanan yang cukup panjang, dari mode transportasi yang sangat sederhana dengan bantuan tenaga hewan sampai pada taraf yang sangat modern menggunakan energi listrik yang saat ini menjadi sangat populer didunia.

Sejak bidang perkeretaapian diperkenalkan pada abad ke-19 hingga sekarang, perkeretaapian menjelma sebagai mode transportasi yang vital dan penting artinya, baik bagi kepentingan pemerintah maupun masyarakat. Bagi Negara Indonesia, perkeretaapian mempunyai peranan penting dalam perkembangan Negara Indonesia hingga saat ini, misalnya dalam periode awal Negara Indonesia terbentuk , yaitu pada saat awal kemerdekaan, perkeretaapian menghiiasi sejarah perjuangan bangsa Indonesia dalam mempertahankan, menegakkan, serta menghiiasi kemerdekaannya. Oleh karena itu, maka tidak heran kehidupan perkeretaapian pada masa itupun dijiwai dan diwarnai oleh

suasana dan kegiatan perjuangan bangsa Indonesia. Perjuangan dalam bentuk mengangkat senjata dan dalam bidang diplomasi, tidak lepas dari peranan dan jasa pada bidang perkeretaapian. Pada masa perjuangan jasa perkeretaapian banyak digunakan untuk mengangkut bahan makanan, senjata dan para pejuang kemerdekaan, oleh karena itu peran perkeretaapian pada masa itu pun sangat penting terutama saat mode transportasi lainnya seperti kendaraan roda dua maupun roda empat sangat sulit untuk didapat. Dalam perjuangan guna menegakkan kemerdekaan, terutama pada periode 1950-1965, kedudukan fungsi, dan peranan perkeretaapian tidak lepas dari pengaruh situasi tidak menentu yang terjadi dalam bidang pemerintahan, politik, ekonomi, keamanan, dan sosial budaya sehingga perkembangan perkeretaapian pun mengalami pasang surut sesuai dengan situasi jamannya.

Melihat perkembangan perkeretaapian di Indonesia dari zaman kolonial sampai pada saat ini yang cukup pesat dan peranannya yang penting dalam setiap pembangunan di Indonesia membuat perkeretaapian menjadi alat transportasi yang cukup diminati oleh masyarakat Indonesia hingga saat ini, harga tiketnya yang terjangkau semakin membuat alat transportasi tersebut menjadi pilihan utama bagi masyarakat. Meskipun semakin banyak masyarakat yang memilih alat transportasi kereta api namun ini tidak diikuti dengan pelayanan yang maksimal dari PT Kereta Api Indonesia (PT KAI). PT KAI selaku badan resmi pemerintah dalam mengelola perkeretaapian Indonesia seharusnya menyadari bahwa pelayanan adalah hal yang sangat penting, namun pada kenyataannya pelayanan yang diberikan sangat jauh dari apa yang diharapkan masyarakat sebagai pengguna terbesar jasa

perkeretaapian. Misalnya, kondisi kereta yang tidak layak untuk beroperasi karena kondisi gerbong kereta sudah dimakan usia sehingga sangat rentan untuk beroperasi, jadwal kedatangan dan keberangkatan kereta yang sering terlambat, distribusi tiket yang tidak terorganisir dengan baik mengakibatkan banyak penumpang yang tidak mendapatkan tiket, namun di lain sisi tiket sering dijumpai pada loket tidak resmi atau yang dikenal dengan calo sehingga calon penumpang terpaksa membeli tiket pada loket tidak resmi tersebut walaupun dengan harga yang lebih tinggi dari yang seharusnya, kemudian diperburuk dengan petugas yang kurang berkompeten sehingga menyebabkan pelayanan tidak membaik bahkan semakin memburuk¹.

Fenomena tersebut juga terjadi di Provinsi Lampung, bahkan bisa dikatakan lebih buruk, dikarenakan di Provinsi Lampung, selain tidak dikelola dengan baik, dapat dilihat dari infrastruktur yang tidak layak untuk dilalui kereta. Seperti kita ketahui bersama, bahwa sektor transportasi di Provinsi Lampung lebih menekankan pada jalur darat, yaitu alat transportasi bus, kendaraan roda empat dan roda dua sedangkan transportasi kereta api, perkembangannya kurang diperhatikan. Padahal dibandingkan dengan alat transportasi lainnya, kereta api harusnya lebih efisien waktu dikarenakan menggunakan jalur sendiri sehingga dapat lebih cepat sampai tujuan karena tidak terkena dampak dari kemacetan seperti alat transportasi darat lainnya. Namun pada kenyataannya tidak demikian, banyak masyarakat yang lebih memilih menggunakan alat transportasi lainnya dibandingkan menggunakan jasa

¹ [http://.tribunnews.com/2012/08/06/terlibat-calo-tiket-pegawai-pt-kai-dipecat/diakses tanggal 30-092012](http://.tribunnews.com/2012/08/06/terlibat-calo-tiket-pegawai-pt-kai-dipecat/diakses%20tanggal%2030-092012)

perekeretaapian, hal ini dapat dilihat pada kereta api jurusan Tanjungkarang-Palembang yang sudah tidak lagi menjadi pilihan utama masyarakat. Hal ini dikarenakan masyarakat merasa kurang nyaman dalam menggunakan jasa kereta api jurusan tersebut disebabkan kondisi kereta yang tidak layak karena termakan usia dan sering mengalami keterlambatan. Padahal didalam jasa transportasi massal khususnya jasa perkeretaapian efisien waktu adalah yang paling penting. Kemudian, dalam pembangunan di Provinsi Lampung kurang memprioritaskan perbaikan pelayanan di sektor transportasi, khususnya pada jalur transportasi darat. Seperti sudah diketahui dengan jelas bagaimana kondisi ifrastruktur jalur transportasi darat yang kurang layak, misalnya jalan-jalan yang banyak berlubang dan tidak rata, kondisi rel kereta api dan gerbong yang sudah termakan usia. Padahal hal tersebut seharusnya menjadi perhatian utama dari pihak terkait karena pembangunan infrastruktur adalah salah satu bagian dari pelayanan yang baik, yang menjadi ciri dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik

Seperti sudah dijelaskan sebelumnya bahwa pada sebuah organisasi yang bergerak pada bidang transportasi, khususnya pada bidang perkeretaapian kualitas pelayanan adalah yang paling penting untuk diperhatikan dikarenakan masyarakat selaku pengguna terbesar jasa transportasi ini sudah sewajarnya mendapatkan pelayanan yang maksimal dari perusahaan tersebut, sehingga biaya yang dikeluarkan dirasa pantas karena pelayanan yang diberikan sesuai dengan biaya yang dikeluarkan. Masyarakat selain sebagai pengguna juga berperan sebagai penilai langsung baik tidaknya kualitas pelayanan, hal tersebut juga berlaku pada bidang perkeretaapian terutama

pada perkeretaapian yang beroperasi di daerah Provinsi Lampung. Perkeretaapian di Provinsi Lampung memang tidak sepopuler di daerah lainnya seperti yang ada di Pulau Jawa dan sekitarnya yang bidang perkeretaapiannya bisa dikatakan lebih baik daripada yang ada di Provinsi Lampung. Misalnya, kondisi infrastruktur yang memadai dan sarana dan prasarana yang cukup menunjang bidang perkeretaapian. Lalu bagaimana apabila dibandingkan dengan negara Jepang yang perkeretaapiannya terbaik di dunia pada saat ini, tentu saja sangat jauh.

Sistem perkeretaapian di Jepang sudah sangat modern dan canggih serta sangat tepat waktu, bahkan apabila terpaksa terlambat itu tidak akan lebih dari lima menit, lalu bagaimana dengan kualitas pelayanannya? tentu saja kualitas pelayanan merupakan hal yang utama karena pemerintah Jepang menganggap bahwa masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas, maka dari itu kualitas pelayanan perkeretaapian di Jepang disebut sebagai yang terbaik di dunia karena kualitas pelayanannya yang sudah sangat baik. Dengan melihat begitu majunya perkembangan perkeretaapian di Jepang yang sudah sangat maju, seharusnya kita harus bisa meniru bagaimana negara Jepang dapat menciptakan sistem perkeretaapian yang sangat maju, bagaimana peran pemerintahnya, lalu peran masyarakat pengguna perkeretaapian seperti apa. Hal inilah seharusnya menjadi pertanyaan saat kita melihat sistem perkeretaapian Jepang, kemudian apa yang harusnya dilakukan agar sistem perkeretaapian di Negara Indonesia dapat seperti itu.

Walaupun kita tidak bisa menciptakan sistem perkeretaapian seperti yang ada di Negara Jepang, namun setidaknya kita harus berusaha semaksimal mungkin dalam meningkatkan kualitas perkeretaapian kita. Kualitas pelayanan, keamanan, kenyamanan, dan ketepatan waktu, hal inilah yang seharusnya menjadi perhatian utama dalam membangun sistem perkeretaapian pada saat ini. Hal tersebut tidak akan pernah tercapai apabila tidak adanya peran yang dari semua pihak, yaitu pemerintah, masyarakat dan swasta. Ketiga unsur publik tersebut harus dapat bekerja sama dan saling memberikan masukan dalam meningkatkan

kualitas perkeretaapian kita, karena ketiga unsur publik tersebutlah yang menjadi sarana dalam menciptakan sistem perkeretaapian yang berkualitas.

Meskipun kualitas perkeretaapian di Indonesia kualitas tidak begitu baik, akan tetapi tetap saja perkeretaapian merupakan alat transportasi yang cukup penting bagi masyarakat khususnya di Provinsi Lampung. Pada provinsi ini transportasi tidak hanya digunakan untuk mengangkut penumpang atau orang melainkan juga digunakan untuk mengangkut hasil bumi dari daerah lain, misalnya dari Provinsi Sumatera Selatan yang memang dikenal dengan hasil batu-baranya yang melimpah yang dikirim ke Provinsi Lampung untuk digunakan sebagai bahan bakar untuk pembangkit tenaga listrik di wilayah Lampung, Pulau Jawa dan Bali.

Oleh sebab itu, meskipun jasa perkeretaapian tidak begitu populer namun jasa transportasi ini sangat diperlukan disini dan banyak masyarakat yang memprediksi bahwa pada masa depan jasa perkeretaapian di Provinsi

Lampung akan lebih berkembang dan peminatnya akan terus meningkat dibandingkan daerah lainnya, hal ini dapat dilihat dari setiap tahunnya pengguna jasa transportasi ini terus meningkat dan ada berbagai kebijakan yang dikeluarkan PT KAI dalam upaya peningkatan pelayanan. Misalnya baru-baru ini PT KAI telah membuka jalur operasi Bandar Lampung menuju daerah Blambangan Umpu, Kabupaten Lampung Utara dengan kereta diesel yang diberi nama Way Umpu².

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, bahwa selama ini kualitas pelayanan perkeretaapian di Provinsi Lampung tidak begitu baik bahkan bisa dikatakan buruk dan sampai saat ini tidak adanya perubahan yang berarti sehingga sampai sekarang tetap buruk. Hal ini dapat terlihat dari kondisi stasiun yang kurang layak untuk menampung penumpang terutama saat memasuki musim liburan dan pengguna perkeretaapian meningkat dengan signifikan, maka bisa dipastikan stasiun-stasiun tersebut tidak akan mampu untuk menampung lonjakan penumpang tersebut dan kalau sudah seperti ini, kenyamanan menjadi barang mahal disini³. Tidak hanya stasiun saja yang kurang layak, namun juga dengan kondisi infrastruktur perkeretaapian seperti kondisi kereta yang sudah tua dan tidak terurus dengan baik kemudian kondisi jalur rel yang rapuh yang setiap saat dapat mengalami kerusakan dan tentu saja sangat membahayakan para penumpang lalu diperburuk dengan para pegawai yang kurang kompeten yang sama sekali tidak tahu bagaimana melayani penumpang dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari tata cara para pegawai

² <http://www.radarlampung.co.id/read/bandarlampung/38310-daewoo-lirik-jalurkereta/> diakses 03-12-2012

³ <http://lampung.tribunnews.com/2012/08/21/wati-kecewa-tak-dapat-tiketka/> diakses 11-11-2012

dalam melayani para penumpang yang terkesan asal-asalan, hal ini terlihat pada loket pembelian tiket banyak penumpang yang mengeluhkan kembalian dari pembelian tiket yang tidak sesuai dengan tarif yang berlaku dan kurang sigapnya para pegawai dalam menjaga keamanan yang membuat tindak kejahatan, khususnya pencurian didalam stasiun merajalela. Hal tersebut membuktikan bahwa belum baiknya kinerja dari PT Kereta Api Indonesia, khususnya dari PT Kereta Api Indonesia (PT KAI) Lampung Divisi Regional III.2 Tanjung Karang.

Permasalahan tersebut sampai saat ini belum dapat diselesaikan dengan baik padahal hal tersebut telah terjadi sekian lama, namun belum ada tindakan atau upaya yang dapat mengatasi permasalahan itu. Hal ini disebabkan kurangnya perhatian dari pihak perusahaan perkeretaapian yaitu PT KAI Divisi Regional III.2 Tanjung Karang, perusahaan tersebut lebih memikirkan bagaimana perusahaan mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya tanpa memperhatikan pelayanan kepada pengguna jasa perkeretaapian. Hal ini dapat menyebabkan masyarakat akan meninggalkan jasa perkeretaapian dan memilih moda transportasi lain karena tidak mendapatkan hak yang seharusnya didapatkan yaitu pelayanan yang maksimal.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian, yang mengatur tentang tata cara pelaksanaan dan penyelenggaraan perkeretaapian Indonesia, dimana dengan adanya undang-undang tersebut diharapkan PT KAI selaku badan resmi dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan perkeretaapian Indonesia diharapkan dapat menjadi dasar dalam

pembangunan perkeretaapian Indonesia. Untuk penerapannya, undang-undang ini sudah berjalan sejak tahun 2007 hingga sekarang maka seharusnya sudah dapat dilihat hasilnya. Walaupun tidak seperti yang kita harapkan namun bisa dikatakan bidang perkeretaapian mengalami kemajuan dari segi alat transportasinya, pelayanannya, hingga inovasi meskipun belum signifikan. Hal ini disebabkan karena undang-undang tersebut hanya digunakan sebagai tameng hukum dan tidak diterapkan dengan sepenuhnya dalam bidang perkeretaapian Indonesia, sehingga hingga saat ini bidang perkeretaapian belum dapat dikatakan sebagai alat transportasi yang dapat dibanggakan. Hal ini didukung fakta yang kita lihat saat ini bahwa perkeretaapian Indonesia hanya sebagai alat transportasi pelengkap dari alat transportasi darat lainnya, seperti angkutan kota dan bus, peneliti melihat bahwa kondisi perkeretaapian di Indonesia kondisinya bisa dikatakan memprihatinkan, seperti pelayanannya yang buruk, kondisi kereta api yang kurang layak dan minim inovasi.

Oleh karena itu, untuk mengatasi permasalahan pelayanan perkeretaapian yang semakin buruk ini maka diperlukan sesuatu langkah yang nyata yakni dengan melakukan reformasi pelayanan publik. Reformasi pelayanan publik merupakan salah satu bagian dari “Reformasi Birokrasi Publik” yang merupakan fokus utama dari kajian Reformasi Administrasi. Reformasi Birokrasi menjadi solusi tepat untuk menangani permasalahan yang ada dalam bidang perkeretaapian karena konsep reformasi adalah perubahan di mana kedalamannya terbatas sedangkan keluasan perubahannya melibatkan

seluruh masyarakat⁴. Konsep terakhir menunjukkan kedalaman perubahannya radikal sedangkan keluasan perubahannya melibatkan pula seluruh masyarakat. Sebagai perubahan yang terbatas tetapi seluruh masyarakat terlibat, reformasi juga mengandung pengertian penataan kembali bangunan masyarakat, termasuk cita-cita, lembaga-lembaga dan saluran yang ditempuh dalam mencapai cita-cita. Reformasi memberi harapan terhadap pelayanan publik yang lebih adil dan merata. Harapan demikian dihubungkan dengan menguatnya kontrol masyarakat dan besarnya kontribusi masyarakat dalam penyelenggaraan perkeretaapian. Oleh sebab itu dengan semakin besarnya peran masyarakat dalam bidang perkeretaapian dapat memberikan efek yang positif karena selain pemerintah, masyarakat juga dapat menjadi pengawas dalam penyelenggaraan perkeretaapian.

Ada banyak cara dalam melakukan reformasi birokrasi pada bidang perkeretaapian, salah satunya yaitu dengan melakukan reformasi pelayanan publik. Dari banyak masalah tentang bidang transportasi, masalah pelayanan adalah salah satu masalah yang sering timbul. Padahal pelayanan mempunyai peran penting bagi terselenggaranya perkeretaapian. Pelayanan publik merupakan unsur penting dalam administrasi yang harus dibenahi perkeretaapian Indonesia. Peningkatan kualitas pelayanan publik sebagai bagian dari Reformasi Birokrasi dapat mencakup penataan mekanisme, sistem dan prosedur yang sederhana atau ringkas, mudah dan akurat melalui optimalisasi penggunaan teknologi informasi dan komunikasi serta sarana dan prasarana kerja memadai. Wujud empiris mekanisme dan prosedur pelayanan

⁴ Lijan.P. Sinambela, 2007. Reformasi Pelayanan Publik. Jakarta: PT Bumi Aksara Hal 25.

dalam suatu kajian birokrasi yaitu *standard operating procedures* (SOP). SOP merupakan aturan umum terhadap suatu mekanisme operasional fungsi pekerjaan. Ada dua jenis SOP menurut Permenpan Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) Administrasi Pemerintahan, pertama yaitu SOP teknis merupakan standar prosedur yang sangat rinci dan bersifat teknis. Kedua yaitu SOP administratif yang merupakan standar prosedur yang diperuntukkan bagi jenis-jenis pekerjaan yang bersifat administratif. SOP yang digunakan dalam birokrasi pemerintah yang bersifat administratif dapat disebut dengan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP-AP)

Pada skripsi yang peneliti kaji sekarang ini, peneliti memfokuskan pada Inovasi Layanan Perkeretaapain. Inovasi merupakan salah satu bentuk dari Reformasi Pelayanan Publik yang merupakan hasil dari Reformasi Birokrasi yang menjadi fokus utama dari reformasi administrasi. Menurut Vontana⁵, inovasi adalah kesuksesan ekonomi dan sosial berkat diperkenalkannya cara baru atau kombinasi baru dari cara-cara lama dalam mentransformasi input menjadi output yang menciptakan perubahan besar dalam hubungan antara nilai guna dan harga yang ditawarkan kepada konsumen dan/atau pengguna, komunitas, sosietas dan lingkungan. Definisi ini menjelaskan bahwa inovasi tidak saja berarti sesuatu yang baru, barang dan/atau jasa baru atau sistem produksi baru atau cara memasarkan yang baru. Sesuatu yang baru tersebut perlu disertai dengan dampak yang positif bagi konsumen dan produsen, sesuatu yang baru yang menghasilkan kesuksesan ekonomi sosial, pada

⁵ Avanti Vontana, 2009. Manajemen Inovasi dan Penciptaan Nilai. Jakarta: Grasindo Hal 20.

konteks inovasi dan penciptaan nilai tingkat individu, organisasi, dan masyarakat (*society*). Diadakannya inovasi layanan pada bidang perkeretaapian merupakan suatu langkah yang mendesak dikarenakan pelayanan perkeretaapian sudah sedemikian buruk dan membutuhkan suatu perubahan dalam membenahi pelayanan tersebut. Oleh karena itulah diperlukan sebuah inovasi yang merupakan hasil dari proses Reformasi Birokrasi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah dalam beberapa tahun terakhir ini.

Inovasi pada bidang perkeretaapian pada saat ini memang sudah mendesak untuk dilakukan terutama di Provinsi Lampung, dikarenakan sampai saat ini perkeretaapian di Provinsi Lampung belum sepenuhnya menjadi pilihan masyarakat. Hal tersebut mengakibatkan perkeretaapian di provinsi ini tidak berkembang dan hanya sebagai alat transportasi pelengkap. Oleh karena itu, dengan diadakannya penelitian pada bidang perkeretaapian peneliti ingin mengetahui sampai dimana inovasi-inovasi yang dilakukan oleh PT KAI Divisi Regional III.2 Tanjung Karang dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan beberapa teori untuk membahas permasalahan pada bidang perkeretaapian. Teori utama dalam membahas permasalahan skripsi yaitu teori tentang Reformasi Administrasi. Pemahaman tentang Reformasi Administrasi akan lebih jelas bila jika didefinisikan secara terpisah. Menurut Sinambela reformasi adalah perubahan dimana kedalamannya terbatas sedangkan keluasannya melibatkan seluruh

masyarakat. Reformasi mempunyai makna eksplisit untuk menciptakan suatu keadaan ke arah yang lebih baik dari keadaan sebelumnya. Sedangkan administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya⁶. Dari definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa Reformasi Administrasi adalah kegiatan penataan birokrasi; reformasi administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi serta sikap dan perilaku birokrat guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional⁷.

Setelah mengetahui permasalahan mengenai perkeretaapian yang telah peneliti kemukakan sebelumnya di Provinsi Lampung, maka sudah sepatutnya PT KAI membenahi kondisi perkeretaapian, sehingga perkeretaapian di Provinsi Lampung dapat lebih maju dan modern dibandingkan dengan daerah lainnya, dan dapat menjadi pelopor alat transportasi modern yang mengutamakan pelayanan di Indonesia. Untuk mencapai hal tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang diharapkan dapat membantu PT Kereta Api Indonesia (PT KAI) berbenah diri.

⁶ Inu Kencana Syafie, 1999. Ilmu Administrasi Publik. Jakarta: PT Rineka Cipta Hal 15

⁷ Zauhar, 2007. Reformasi Administrasi. Jakarta: PT Bumi Aksara Hal 11

2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang disajikan dalam latar belakang masalah, maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa yang menyebabkan pelayanan perkeretaapian tidak maksimal?
2. Inovasi-inovasi seperti apa yang seharusnya dilakukan oleh PT KAI untuk meningkatkan kualitas pelayanan?

3 Tujuan Penelitian

Tujuan peneliti melakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis penyebab pelayanan perkeretaapian tidak maksimal.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis inovasi-inovasi yang seharusnya dilakukan untuk meningkatkan pelayanan.

4 Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dalam studi ilmu administrasi negara khususnya pelayanan publik yang berkaitan dengan pengembangan perkeretaapian.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang bermanfaat oleh PT KAI Divisi Regional III.2 Tanjung Karang, sebagai penyelenggara pelayanan bidang perkeretaapian untuk Provinsi Lampung dalam rangka untuk meningkatkan kualitas pelayanan perkeretaapian.

3. Sebagai salah satu bahan referensi penelitian lebih lanjut bagi pengembangan ide para peneliti dalam melakukan penelitian dengan tema atau masalah serupa.