

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Transportasi publik memiliki peranan penting dalam mendukung mobilitas perkotaan sekaligus mengurangi kemacetan dan polusi. Sekitar 55% penduduk dunia tinggal di wilayah perkotaan dan angka ini diperkirakan akan meningkat hingga 68% pada tahun 2050 (UN-Habitat, 2022). Kondisi ini menuntut penyediaan sarana mobilitas yang tidak hanya mendukung produktivitas masyarakat tetapi juga ramah lingkungan dan terjangkau oleh semua lapisan masyarakat. UITP dalam publikasi *How to Make Transport Fares Affordable* (Mei 2025) menyatakan bahwa "*Affordable public transport fares should be combined with service quality improvements to create a conducive ecosystem to attract and retain more public transport users*". (tarif transportasi publik yang terjangkau sebaiknya disertai perbaikan kualitas pelayanan untuk menarik dan mempertahankan pengguna). Di Indonesia, tantangan utama transportasi publik adalah menyediakan layanan yang berkualitas dan terjangkau untuk seluruh lapisan masyarakat. Program nasional *Buy the Service* (BTS) yang diluncurkan oleh Kementerian Perhubungan merupakan upaya untuk memastikan tarif yang terjangkau bagi pengguna sekaligus menopang biaya operasional penyedia layanan. Namun, tingginya biaya operasional dan ketergantungan pada subsidi pemerintah menimbulkan dilema berkelanjutan. Menurut (Prayudyanto et al., 2019) keberlanjutan subsidi transportasi di Indonesia memerlukan evaluasi berkala agar tidak menimbulkan beban fiskal yang berlebihan bagi pemerintah.

Kota Surabaya sebagai kota metropolitan di Indonesia menghadapi tantangan kompleks dalam penyediaan transportasi publik berkualitas, terjangkau, dan berkelanjutan. Untuk menjawab tantangan tersebut, Pemerintah Kota Surabaya menghadirkan Suroboyo Bus yang diluncurkan resmi pada 7 April 2018 oleh Wali Kota saat itu, Tri Rismaharini. Layanan ini menjadi simbol inovasi transportasi perkotaan dengan kapasitas angkut 40 penumpang dan jam operasional dari pukul 06.00 hingga 22.00 WIB yang saat ini telah berkembang menjadi sistem *Bus Rapid Transit* (BRT) dengan 2 koridor utama dan total armada sebanyak 37 unit (Kibthiah et al., 2023)

Suroboyo bus menjadi ikon transportasi publik yang unik dengan inovasi pembayaran tiket menggunakan sampah plastik yang kemudian berkembang ke sistem pembayaran digital seperti QRIS dan kartu e-money. Layanan ini beroperasi dengan tarif sebesar Rp. 5000 untuk penumpang umum dan Rp. 2500 untuk pelajar, mahasiswa, dan lansia. Layanan ini mengoperasikan dua jenis armada yaitu Suroboyo Bus (SB), dan Suroboyo Bus Listrik (SBL). Koridor R1 melayani penumpang umum dari berbagai latar belakang pekerjaan dan usia dengan rute Terminal Purabaya–Pelabuhan Tanjung Perak sepanjang ± 24 km. Koridor R4 yang menggunakan armada bus listrik melayani rute Terminal Purabaya–UNAIR–ITS dengan penumpang yang didominasi oleh mahasiswa dan pelajar. Kedua koridor menerapkan tarif flat Rp5.000 untuk penumpang umum dan Rp2.500 untuk pelajar, mahasiswa, serta lansia. Keberadaan Suroboyo Bus sebagai moda transportasi umum utama telah memberikan alternatif mobilitas yang signifikan, berkontribusi mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap kendaraan pribadi, menekan kemacetan, dan mengurangi emisi gas buang.

Laporan Dinas Perhubungan (2024) menunjukkan peningkatan jumlah penumpang sebesar 15% dibandingkan tahun sebelumnya, mencapai 1.98 juta penumpang pada tahun 2024. terutama pada jam sibuk pagi (06.00-08.00) dan sore (16.00-18.00). Berdasarkan kajian terdahulu, terdapat indikasi bahwa pendapatan tarif Suroboyo Bus masih dibawah total biaya operasional, sehingga menyebabkan ketergantungan terhadap subsidi Pemerintah Kota Surabaya (Gerika *et al.*, 2025). Akibatnya Pemerintah Kota Surabaya mengalokasikan subsidi rutin per tahunnya untuk menjaga keberlanjutan operasional. Ketergantungan terhadap subsidi tersebut menimbulkan risiko jangka panjang, terutama apabila terjadi pengurangan dana bantuan atau peningkatan biaya operasional akibat faktor internal, kenaikan BBM, maupun biaya perawatan armada yang terus meningkat. Selain persoalan operasional, aspek kualitas pelayanan juga menjadi faktor penentu keberhasilan transportasi publik. Meskipun masyarakat merasa puas terhadap kebersihan dan kenyamanan bus tetapi masih terdapat berbagai keluhan mengenai keterlambatan, jumlah armada dan waktu tunggu yang panjang, kondisi ini menunjukkan bahwa tarif yang berlaku

belum sepenuhnya mencerminkan antara harga dan kualitas layanan yang diterima oleh masyarakat pengguna Suroboyo Bus.

Melalui konteks tersebut, diperlukan suatu evaluasi komprehensif untuk memahami keterkaitan antara tarif, biaya operasional dan kualitas pelayanan dalam penyelenggaraan layanan Suroboyo Bus. Penelitian ini menggunakan pendekatan *Cost Recovery Ratio* sebagai indikator efisiensi finansial yakni rasio antara pendapatan dari tarif penumpang terhadap total biaya operasional. Konsep *Cost Recovery Ratio* digunakan secara luas oleh lembaga seperti Bank Dunia dan *International Association of Public Transport* (UITP) yang menyatakan bahwa keseimbangan antara tarif yang terjangkau dan mutu layanan yang tinggi adalah kunci menciptakan sistem transportasi publik yang kompetitif dan berkelanjutan (UITP, 2025). Nilai CRR yang berada di bawah 100% menunjukkan bahwa pendapatan tarif belum mampu menutupi biaya operasional, sehingga masih diperlukan dukungan subsidi dari pemerintah begitu juga sebaliknya. Namun keberlanjutan finansial melalui *Cost Recovery Ratio* tidak dapat dipisahkan dari kualitas pelayanan. Kualitas pelayanan menjadi faktor utama yang memengaruhi persepsi pengguna, tingkat kepuasan dan kemauan membayar masyarakat terhadap layanan transportasi publik. Teori SERVQUAL yang dikembangkan oleh Parasuraman et al. (1988) menekankan bahwa kualitas pelayanan dapat diukur melalui lima dimensi utama, yaitu *tangibles, reliability, responsiveness, assurance, dan empathy*. Peningkatan kualitas pelayanan terutama dalam ketepatan waktu, kenyamanan, dan aksesibilitas memiliki pengaruh positif terhadap loyalitas penumpang dan kemauan membayar tarif. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip yang dikemukakan bahwa layanan transportasi yang andal dan berkualitas tinggi dapat meningkatkan efisiensi internal serta loyalitas pengguna yang secara tidak langsung dapat mendukung stabilitas finansial sistem transportasi publik (VUCHIC, 1999)

Dengan demikian belum adanya kajian di Kota Surabaya yang secara komprehensif mengintegrasikan analisis finansial CRR dengan kualitas pelayanan (SERVQUAL) pada Suroboyo bus. Penelitian sebelumnya cenderung membahas kedua aspek secara terpisah. Pada penelitian (Ekawati et al., 2024) menganalisis tarif menggunakan *Willingness to Pay*

dan BOK, namun tidak mengaitkan dengan tingkat pemulihan biaya dan persepsi pengguna secara menyeluruh. Pada penelitian (Nala et al., 2023) mengevaluasi kualitas pelayanan menggunakan CSI dan IPA, tetapi tidak membahas finansial operator. Mengingat transportasi publik adalah layanan yang memerlukan keseimbangan antara aspek finansial dan sosial akan keberlanjutan layanan. Di era otonomi daerah, kemampuan pemerintah kota untuk mengelola transportasi publik secara efisien sangat bergantung pada data evaluasi yang akurat dan metodologi yang terukur. Hal ini sejalan dengan target RPJMN 2025-2029 yang memprioritaskan peningkatan konektivitas transportasi perkotaan massal termasuk program *Buy the Service* sebagai skema pembiayaan layanan transportasi publik.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, penelitian ini menjadi relevan untuk dilakukan guna menjawab tantangan utama: (1) analisis finansial menggunakan *Cost Recovery Ratio* periode 2021-2025 untuk memahami tren efisiensi operasional dan ketergantungan subsidi jangka menengah, dan (2) analisis kualitas pelayanan menggunakan SERVQUAL pada tahun 2025 untuk menangkap persepsi dan kualitas pelayanan terhadap kondisi layanan terkini. Integrasi data historis *Cost Recovery Ratio* dengan evaluasi SERVQUAL terkini memungkinkan identifikasi hubungan antara keberlanjutan finansial dengan kualitas pelayanan yang diterima masyarakat. Pendekatan menekankan bahwa keberlanjutan system transportasi publik harus dinilai tidak hanya dari aspek finansial, tetapi juga dari perspektif kepuasan pengguna dan pencapaian tujuan sosial. Oleh karena itu, penelitian ini mengangkat topik **"PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN SUROBOYO BUS MENGGUNAKAN METODE COST RECOVERY RATIO"**. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menilai efisiensi finansial Suroboyo Bus, tetapi juga menggali sejauh mana kualitas pelayanan publik berkontribusi terhadap keberlanjutan finansial sistem transportasi perkotaan di Surabaya.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana analisis nilai *Cost Recovery Ratio* Suroboyo Bus selama periode 2021-2025 pada koridor R1 dan 2025 pada koridor R4?

2. Bagaimana tingkat kualitas pelayanan Suroboyo Bus berdasarkan lima dimensi SERVQUAL?
3. Bagaimana kesesuaian antara efisiensi finansial *Cost Recovery Ratio* (CRR) dengan kualitas pelayanan *Service Quality Index* (SQI) Suroboyo Bus sebagai dasar evaluasi dan rekomendasi peningkatan kualitas pelayanan transportasi publik di Kota Surabaya?

I.3 Batasan Masalah

Untuk ruang lingkup penelitian, maka ditetapkan beberapa batasan masalah sebagai berikut:

1. Penelitian dilakukan pada koridor R1 dan R4 Suroboyo Bus.
2. Penilaian kualitas pelayanan dilakukan berdasarkan lima dimensi yaitu (*Tangibles, Reliability, Responsiveness, Assurance, dan Emphaty*).
3. Data yang digunakan meliputi data biaya operasional dan pendapatan tarif selama periode 2021–2025 untuk koridor R1, serta tahun 2025 untuk koridor R4. Penggunaan data tahun 2025 pada koridor R4 didasarkan pada pertimbangan bahwa koridor tersebut baru mulai beroperasi pada bulan November 2024, sehingga data operasional yang representatif baru tersedia pada tahun 2025. Selain itu, penelitian juga menggunakan hasil survei kepuasan pengguna layanan yang dilakukan pada tahun 2025.
4. Analisis difokuskan pada aspek finansial dan kualitas pelayanan, tidak membahas aspek kendaraan.

I.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis nilai *Cost Recovery Ratio* (CRR) Suroboyo Bus selama periode 2021-2025 untuk koridor R1 dan 2025 untuk koridor R4.
2. Untuk mengevaluasi tingkat kualitas pelayanan Suroboyo Bus berdasarkan dimensi SERVQUAL (*tangibles, reliability, responsiveness, assurance, dan emphaty*).
3. Untuk menganalisis kesesuaian antara nilai *Cost Recovery Ratio* (CRR) dengan kualitas pelayanan *Service Quality Index* (SQI) sebagai dasar evaluasi dan rekomendasi peningkatan kualitas pelayanan.

I.5 Manfaat Penelitian

Adapun dari hasil penelitian ini memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Memberikan kontribusi pada pengembangan kajian analisis finansial transportasi publik berbasis *Cost Recovery Ratio* (CRR) dan kualitas pelayanan.
2. Memberikan bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan tarif alokasi subsidi dan peningkatan mutu layanan agar lebih efisien dan berkelanjutan.
3. Memberikan informasi kinerja dan kualitas pelayanan Suroboyo Bus sebagai moda transportasi publik.
4. Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan memperkaya literatur mengenai penerapan indikator *Cost Recovery Ratio* (CRR) dalam konteks transportasi publik Indonesia.

I.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari beberapa bab sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini mengandung penggambaran asal mula permasalahan yang menjadi inti pembahasan dalam penelitian ini. Bagian ini juga mengandung penjelasan arah penelitian dan menjadi pondasi awal untuk modal penulisan pada bab-bab berikutnya. Adapun rangkaian isi dari bab I ini adalah latar belakang, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini mengandung penjelasan mengenai berbagai teori dasar dan fakta dari penelitian-penelitian terdahulu yang berguna untuk menunjang kekuatan fakta penelitian ini serta mengenai penelitian yang dijadikan acuan ataupun referensi dalam penelitian ini

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini mengandung penjelasan mengenai desain penelitian dan metode yang akan digunakan oleh penulis dalam melakukan penelitian ini. Adapun rangkaian isi bab ini adalah lokasi penelitian, waktu penelitian, alir penelitian, metode pengambilan data dan metode analisis data

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini mengandung penjelasan mengenai hasil data dan keterkaitannya dengan hasil analisis yang dilanjutkan dengan pembahasan bagaimana

pemecahan masalah dalam penelitian. Adapun rangkaian isi pada bagian ini hasil data, pembahasan dan analisis, dan rekomendasi

Bab V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini mengandung pernyataan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan serta berisi saran dari penulis untuk penelitian selanjutnya di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

Bagian ini berisi tentang daftar acuan dan berbagai sumber informasi yang digunakan penulis dalam melakukan proses penyusunan skripsi ini

LAMPIRAN

Bagian ini berisi tentang beberapa informasi tambahan sebagai bukti akurat penelitian ini berupa data mentah, dokumentasi proses pengambilan data, dan lembar form data.