

BAB I

PENDAHULUAN

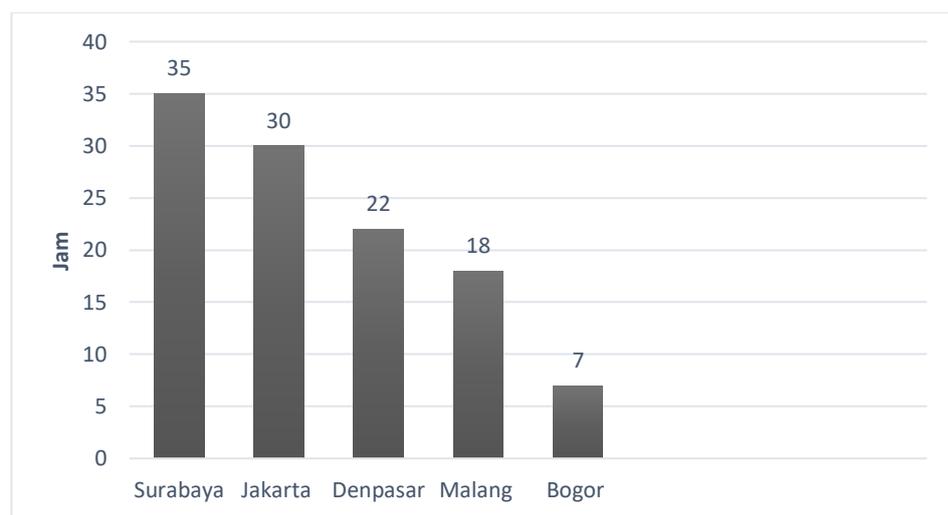
1.1 Latar Belakang

Mobilisasi masa kini menjadi peranan utama bagi seseorang untuk beraktivitas dari satu tempat ke tempat lainnya. Alat mobilisasi untuk menunjang aktivitas masyarakat yaitu menggunakan transportasi umum atau transportasi pribadi. Transportasi umum merupakan fasilitas yang diperuntukkan untuk semua orang. Terdapat peraturan tertulis pada transportasi umum seperti jadwal serta rute yang sudah ditetapkan untuk penumpang (Nugroho *et al.*, 2022). Transportasi pribadi merupakan transportasi yang diperuntukkan untuk dikendarai secara pribadi dan memiliki fleksibilitas dalam segi waktu, rute perjalanan yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan pribadi (Pramesti, 2024).

Transportasi umum sebagai layanan angkutan penumpang yang beroperasi melalui sistem sewa atau bayar. Menurut (Ariga & Bastian, 2020) moda transportasi umum dapat dipisahkan menjadi 2 (dua) kelompok, diantaranya: (1) Transportasi umum fleksibel (Paratransit) memberikan layanan sesuai dengan permintaan pelanggan contohnya yaitu Taxi; (2) Transportasi umum massal (Masstransit) yaitu angkutan yang memberikan pelayanan pada penumpang sesuai dengan jadwal, tarif, maupun rute yang telah ditetapkan. Contohnya bus, kereta, pesawat, dan kapal.

Transportasi umum memiliki peran penting dalam mendukung pengembangan perkotaan yang berkelanjutan dengan menciptakan transportasi yang ramah lingkungan (Sarjana, 2021). Tujuannya untuk mendorong masyarakat

beralih menggunakan transportasi umum sebagai upaya untuk mengatasi kemacetan lalu lintas dan mengurangi tingkat kecelakaan lalu lintas. Diketahui bahwa daftar kota termacet di Indonesia diduduki oleh Kota Surabaya, Jakarta, Denpasar, Malang dan Bogor yang ditunjukkan pada Gambar 1.1 yakni data mengenai data termacet berdasarkan rata-rata waktu kemacetan pada tahun 2024.



Gambar 1.1 Kota Termacet Berdasarkan Rata – Rata Waktu Tahun 2024
(Sumber : *Website DataBoks*, 2024)

Berdasarkan Gambar 1.1 menunjukkan bahwa Kota Surabaya menduduki peringkat pertama sebagai kota termacet. Rata-rata masyarakat Kota Surabaya lebih dominan menggunakan transportasi pribadi daripada transportasi umum. Setiap tahunnya menyebabkan pengguna jalan selama 35 jam/ tahun terbuang secara sia-sia. Hal ini dapat diartikan bahwa setiap harinya pengguna jalan kehilangan waktu selama 5 menit. Dihadapkan dengan kondisi macet setiap harinya menyebabkan masyarakat beralih menggunakan transportasi umum.

Pemerintah Kota Surabaya terus melakukan inovasi dengan menyediakan armada transportasi umum untuk Masyarakat. Tarif yang ditawarkan untuk transportasi umum juga cukup terjangkau. Pemerintah Kota Surabaya menyediakan transportasi umum dengan rute yang begitu luas mulai dari dalam kota, antar kota, antar provinsi, dan antar negara seperti pada tabel 1.1 (Sa'diah *et al.*, 2024). Tujuan Pemerintah Kota Surabaya menyediakan transportasi publik yakni untuk mengurangi kemacetan dan untuk memenuhi penyediaan pelayanan publik. Hal ini mengakibatkan pengguna transportasi umum semakin bertambah. Berikut merupakan bentuk transportasi umum berdasarkan jangkauan wilayah.

Tabel 1.1 Bentuk Transportasi Umum Berdasarkan Jangkauan Wilayah

No	Jangkauan	Transportasi
1	Dalam Kota	Angkutan Kota (AngKot) dan Bus Kota
2	Antar Kota, Antar Provinsi, dan Antar Negara	Bus, Kereta, Pesawat, dan Kapal

Sumber : BPTD Kelas II Jawa Timur, 2024)

Pertumbuhan penduduk yang setiap tahun selalu mengalami peningkatan mempengaruhi lonjakan usia produktif di tahun yang akan datang. Fenomena ini dikenal sebagai bonus demografi yang memperlihatkan kondisi masyarakat yang akan di dominasi oleh usia produktif dibandingkan dengan usia non produktif (Aprianti DI *et al.*, 2022). Peningkatan usia produktif mempengaruhi ketersediaan lapangan pekerjaan. Sebagai pusat perekonomian di Jawa Timur Kota Surabaya sering dijadikan tempat untuk melakukan bisnis, mengembangkan usaha, serta untuk mencari pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Tabel 1.2 Data Penduduk Datang dari Luar Kota

Kota Surabaya	TAHUN			
	2018	2019	2020	2021
	39.005	39.543	26.723	34.933

Sumber : BPS Kota Surabaya, 2023

Kepadatan penduduk di Kota Surabaya yang datang dari luar kota semakin meningkat ditunjukkan pada tabel 1.2. Dibukanya lowongan pekerjaan baru yang berada dijangkauan luar kota maupun dalam kota menimbulkan peningkatan pekerja pendatang dari luar kota. Peningkatan penduduk baru turut mempengaruhi volume penumpang transportasi umum yang ada di Terminal Purabaya, dalam kurun waktu satu bulan rata - rata bisa mencapai 100.000 hingga 300.000 penumpang baik kedatangan maupun keberangkatan penumpang. Hal ini ditunjang pada data di tabel 1.3 tentang data penumpang di Terminal Purabaya.

Tabel 1.3 Data Penumpang di Terminal Purabaya 2024

Jenis Angkutan	Bulan	Kedatangan	Keberangkatan
AKAP (Antar Kota Antar Provinsi)	Agustus	859.747	151.407
	September	60.439	159.906
	Oktober	49.402	178.986
AKDP (Antar Kota Dalam Provinsi)	Agustus	306.844	358.094
	September	302.128	367.583
	Oktober	299.490	397.908

Sumber : Data Diolah Penulis, 2024

Terminal Purabaya sebagai terminal tipe A yang mengakomodasi berbagai moda transportasi seperti, Angkutan Antar Kota Antar Propinsi (AKAP), Angkutan Antar Kota Dalam Propinsi (AKDP), dan Angkutan Kota (Pratiwi *et al.*, 2020). Terminal Purabaya secara luas dikenal sebagai Terminal Bungurasih. Terminal Purabaya letaknya di Desa Bungurasih, Kecamatan Waru, Kabupaten Sidoarjo, Provinsi Jawa Timur.

Secara geografis Terminal Purabaya sebagai pintu gerbang mobilitas masyarakat yang menuju dan keluar Kota Surabaya. Berada di titik tengah-tengah Kota Surabaya dan Sidoarjo Terminal Purabaya berada diposisi yang strategis. Wilayah strategis berdampak terhadap mobilitas masyarakat yang menggunakan transportasi umum sebagai akomodasi utama untuk menjangkau wilayah, merujuk hal tersebut menjadikan terminal ini sebagai terminal terbesar dan tersibuk di Indonesia (Hakim, 2021). Terminal Purabaya berperan sebagai pusat pelayanan moda transportasi darat untuk kegiatan naik-turun penumpang dan pengangkutan barang.

Terminal Purabaya telah menyediakan fasilitas yang memadai yang ditujukan bagi seluruh pengguna transportasi umum. Layanan saran publik guna meningkatkan kenyamanan penumpang selama menggunakan transportasi darat. Fasilitas pendukung yang ada di Terminal Purabaya cukup lengkap mulai dari; (1) Trayek bus; (2) Fasilitas ubin braille (disabilitas); (3) *information center*; (4) Eskalotor; (5) Ruang Menyusui; (6) Ruang Baca; (7) mesin *boarding pass*; (8) Ruang tunggu; (9) Kantin; (10) Toilet. Penyediaan armada bus yang ada di Terminal

Purabaya cukup lengkap dari bus jarak jauh maupun jarak dekat yang ditunjukkan pada tabel 1.4 merupakan jangkauan armada bus di Terminal Purabaya.

Tabel 1.4 Armada Bus di Terminal Purabaya

Jangkauan	Armada
Dalam Kota	AngKot (Angkutan Kota)
	WaraWiri
	Suroboyo Bus
	Taxi
Luar Kota	Bus Kelas Ekonomi
	Bus Kelas Eksekutif
	Bus Kelas Patas

Sumber: BPTD Kelas II Jawa Timur, 2024



Gambar 1.2 Mesin Gate Boarding di Terminal Purabaya

Sumber : Dokumentasi Pribadi, 2024

Untuk menunjang pelayanan yang diberikan kepada masyarakat BPTD (Balai Pengelola Transportasi Darat) Kelas II Jawa Timur memberikan inovasi terbaru dengan memasang mesin *boarding pass* seperti pada gambar 1.2 penumpang harus melalui dua mesin *boarding pass* pemasangan mesin diletakkan di lantai dasar dan di dekat keberangkatan bus yang berada di sisi utara terminal. Terminal Purabaya menerapkan sistem *boarding pass* mulai dari Juni 2024.

Pemberian mesin *boarding pass* diperuntukkan untuk calon penumpang yang akan memasuki area shelter bus.

Pemasangan mesin *boarding pass* di Terminal Purabaya merupakan bentuk implementasi dari Peraturan Menteri Perhubungan No 24 tahun 2021 mengenai penyelenggaraan terminal penumpang angkutan jalan yang terdapat pada pasal 45 menyatakan bahwa fasilitas terminal penumpang diklasifikasikan ke dalam 4 (empat) zona pelayanan meliputi zona I (penumpang yang telah memiliki tiket), zona II (penumpang yang belum memiliki tiket), zona III (area transit/perpindahan), zona IV (area pengendapan transportasi). Penerapan sistem *boarding pass* sebagai bentuk kewajiban bagi pengelola terminal untuk menjamin aspek keselamatan dan keamanan bagi penumpang, sebagaimana diatur atas dasar Peraturan Pemerintah No 79 Tahun 2013 mengenai sistem jaringan lalu lintas dan angkutan jalan yang terdapat pada pasal 69 menyebutkan bahwa setiap penyelenggara terminal penumpang wajib memenuhi fasilitas lengkap sesuai dengan standar keselamatan dan keamanan.

Mendasari penerapan mesin *boarding pass* di Terminal Purabaya yang tertuang dalam kebijakan tersebut bertujuan untuk memberikan rasa aman dan nyaman kepada seluruh pengguna yang berada di Terminal Purabaya. Selain itu Terminal Purabaya ingin memberikan inovasi yang berbasis IT untuk menciptakan kebaruan dalam pelayanan publik yang ada di Terminal Purabaya. Terminal yang telah menerapkan sistem *boarding pass* yakni terminal Pulo Gebang yang berada di DKI Jakarta yang telah menerapkan mesin *gate boarding* mulai tahun 2018. Sesuai dengan tujuan dengan adanya mesin *boarding pass* di terminal Pulo Gebang

penumpang menjadi lebih tertib, teratur dan berdampak positif bagi penumpang karena lebih aman.



Gambar 1.3 Kode QR Akses *boarding pass* Terminal Purabaya

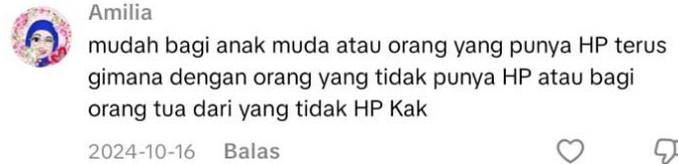
Sumber : Dokumentasi Pribadi, 2024

Boarding Pass merupakan akses dokumen yang diberikan kepada calon penumpang sebagai proses konfirmasi keberangkatan (Al-Viqri *et al.*, 2023). Sistem *boarding pass* sebagai teknologi yang mengkonfirmasi kebenaran data dokumen yang dimiliki oleh penumpang. Penggunaan sistem *boarding pass* dengan cara calon penumpang menginput simbol atau kode berupa *barcode* sebagai akses masuk untuk melewati pintu masuk. Simbol ataupun kode dapat diketahui

melalui gambar 1.3 merupakan kode QR sebagai akses masuk *boarding pass* Terminal Purabaya. Kegunaan sistem *boarding pass* untuk memberikan kemudahan dan kenyamanan pada calon penumpang pada proses *check-in* dan untuk mempercepat proses *check-in*, karena dapat dilakukan cara mandiri dengan lebih cepat dan efisien. Penerapan sistem *Boarding pass* ini telah dilakukan di beberapa transportasi mulai di pelabuhan, bandara, stasiun, dan terminal. Sistem Boarding Pass di Terminal Purabaya diakses menggunakan kode *barcode* dan simbol gerakan. *Barcode* adalah susunan kombinasi garis yang terdiri angka dan huruf (Wawan Riyanta, 2019). Tujuan pemasangan mesin *gate boarding* yakni; (1) untuk memenuhi pelayanan berbasis IT dan terintegrasi (2) Untuk mensterilkan area keberangkatan penumpang; (3) Sebagai pembatas antara penumpang dengan pengantar; (4) Untuk meningkatkan kenyamanan penumpang (5) Sebagai pemetaan zona pelayanan terminal sesuai dengan Peraturan Mneteri yang terbagi menjadi 4 (empat) zona.

Alur penggunaan mesin *boarding pass* yang berada di lantai dasar yakni dengan cara penumpang memotret kode QR seperti pada gambar 1.3 menggunakan ponsel lalu memindai kode QR ke mesin *boarding pass* agar pintu terbuka. Pada mesin *boarding pass* kedua yang berada di dekat keberangkatan bus penumpang hanya perlu menegadahkan tangan sehingga pintu otomatis akan terbuka. Harapan dengan adanya mesin *boarding pass* area keberangkatan calon penumpang menjadi steril supaya lebih tertata dan lebih teratur. Namun pada kondisi saat ini penerapan mesin *boarding pass* belum sepenuhnya diterima seluruh pihak sehingga memunculkan beberapa permasalahan seperti pada kutipan wawancara berikut

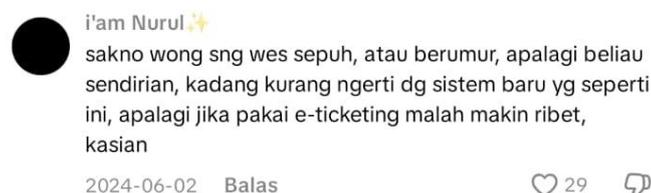
“Namun dalam penerapannya belum sepenuhnya diterima karena penerapan mesin *boarding pass* ini masih ditahap penyesuaian dari sistem konvensional menjadi sitem digital”. (Wawancara dilakukan pada 11 Oktober 2024)



Gambar 1.4 Komentar Pengguna Sistem Boarding Pass di akun Tiktok @Lovesidoarjo

Sumber : Akun Tiktok @Lovesidoarjo, 2025

Penggunaan sistem *boarding pass* dinilai dapat memudahkan dan cukup praktis. Namun kemudahan sistem *boarding pass* hanya dirasakan oleh generasi muda yang telah terbiasa dengan teknologi digital. Sistem ini kerap dianggap kurang ramah bagi pengguna lanjut usia yang merasa kesulitan dan perlu dukungan *device* lain dalam mengoperasikannya. Hal ini telah dirasakan oleh pengguna sistem *boarding pass* di Terminal Purabaya yang disampaikan melalui komentar video Tiktok pada akun @lovesidoarjo pada gamabr 1.4.



Gambar 1.5 Komentar Pengguna Sstem Boarding Pass di akun Tiktok @yourtravelmates

Sumber : Akun Tiktok @yourtravelmates

Pada gambar 1.5 menunjukkan bahwa penerapan sistem *boarding pass* lebih mudah diterima oleh generasi muda, namun bagi sebagian orang tua menilai sistem ini menjadi ribet dan menyulitkan karena keterbatasan dalam pemahaman terhadap

teknologi digital. Penilaian ini diampaikan oleh pengguna sistem *boarding pass* melalui komentar Tiktok di akun @yourtravelmates.



Gambar 1.6 Antrian Penumpang di Mesin Boarding Pass
Sumber : Dokumentasi Pribadi, 2024

Tahapan pengimplementasian yang masih belum sepenuhnya terlaksana berakibat memberikan dampak permasalahan seperti, menimbulkan kerumunan yang disebabkan oleh calon penumpang untuk memotret banner kode QR yang jumlahnya hanya tersedia 4 x banner. Serta penempatan banner yang hanya diletakkan di dekat mesin *boarding pass* yang menimbulkan kerumunan karena antrian dalam memotret x banner tersebut. Hal ini didukung dalam kutipan berita berikut :

“Pertama, terjadi kerumunan di entry gate karena penumpang berebut memotret QR code dan banner hanya ada satu, sementara penumpangnya ratusan. Entry gate yang seharusnya membuat penumpang mengantre, malah seperti setitik gula yang dikerubungi semut. Ruwet!” (<https://mojok.co/terminal/gate-otomatis-terminal-purabaya-nggak-guna-mending-fokus-basmi-calo-saja/2/>, Diakses pada 26 September 2024).

Melalui postingan dari akun tiktok @aayudeac pada tanggal 15 Mei 2024, kronologi kejadian seorang perempuan ketika melakukan *scan boarding pass* di area keberangkatan shealther bus. Penumpang mendapatkan pelecehan verbal dengan bentuk meneriaki dan memermalukan dari sekelompok orang. Kondisi ini menunjukkan bahwa penumpang merasa kurang nyaman dengan keberadaan sekelompok orang yang tidak berkepentingan di area tersebut. Hal ini dapat memberikan dampak bagi penumpang karena merasa kurang nyaman, aman dan memberikan dampak trauma tersendiri bagi penumpang. Permasalahan tersebut jika tidak ditangani lebih lanjut akan mempengaruhi calon penumpang yang akan berkunjung di Terminal Purabaya menjadi menurun.

Berdasarkan dari beberapa permasalahan tersebut tentunya harus dinilai melalui implementasi kebijakan. Karena untuk mengetahui kebijakan yang diterapkan serta untuk menilai keselarasan tercapainya tujuan yang tertuang dalam bentuk peraturan. Implementasi dalam Bahasa Inggris yakni *to implement* dengan arti mengimplementasikan. Keberhasilan implementasi kebijakan dinilai melalui cara kerja program, mekanisme penggunaan serta ketepatan sasaran sehingga tercapainya tujuan sesuai dengan kebijakan yang diberlakukan (Kholifah, 2022).

Penelitian ini didasarkan pada penelitian terdahulu yang (Siti Sahara, 2021) menunjukkan bahwa pemasangan mesin *boarding pass* di Terminal Pulo Gebang memberikan kemudahan dan efisien dari segi kecepatan melakukan scan dan kemudahan penggunaan mesin. Selanjutnya pada studi yang dilakukan (Al-Viqri *et al.*, 2023) menunjukkan bahwa penerapan sistem *boarding pass* yang ada di pelabuhan menyimpulkan bahwa penerapan sistem ini memberikan banyak manfaat

dan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan kualitas layanan yang diberikan kepada pelanggan. Studi yang dilakukan oleh (Wawan Riyanta, 2019) dalam menggunakan *scan barcode boarding pass* yang dilakukan oleh penumpang di Bandara Udara Radin Inten II Lampung sangat membantu petugas *security* dalam mengurangi terjadinya kecurangan pemalsuan dokumen penerbangan.

Berdasarkan indikasi permasalahan sistem *boarding pass* di Terminal Purabaya peneliti ingin menilai implementasi kebijakan sistem *boarding pass* dengan pendekatan kualitatif yang berdasarkan teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn (1975) dalam (Tachjan, 2006:39) yang mengatakan bahwa terdapat enam variabel penilaian terhadap implementasi kebijakan, yaitu: (1) Standart dan sasaran kebijakan; (2) Sumberdaya; (3) Karakteristik organisasi pelaksana; (4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan kegiatan pelaksana (5) sikap para pelaksana; (6) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang telah diungkapkan. Variabel implementasi kebijakan menunjukkan kelemahan pada variabel sikap para pelaksana yang belum sepenuhnya memahami penggunaan sistem *boarding pass* dan pada variabel komunikasi antar organisasi menunjukkan bahwa pihak dari BPTD Kelas II Jawa Timur kurangnya sosialisasi dengan penumpang terkait tujuan penerapan sistem *boarding pass* di Terminal Purabaya sehingga masih ditemukan penumpang yang tidak berkepentingan.

Merujuk latar belakang masalah tersebut perlu diteliti secara langsung oleh peneliti tentang implementasi kebijakan sistem *boarding pass* di Terminal Purabaya. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan rekomendasi untuk meningkatkan layanan sistem *boarding pass* di Terminal Purabaya. Oleh hal

itu, peneliti memilih judul “**Implementasi Kebijakan Sistem *Boarding Pass* Di Terminal Purabaya**” melalui metode penelitian kualitatif deskriptif dengan menggunakan teori implementasi kebijakan dari teori Van Meter dan Van Horn.

1.2 Rumusan Masalah

Merujuk dari latar belakang dapat ditarik rumusan masalah penelitian terkait “Bagaimana implementasi kebijakan sistem *boarding pass* di Terminal Purabaya?”

1.3 Tujuan

Merujuk dari rumusan masalah dapat ditarik tujuan penelitian untuk mendalami implementasi kebijakan pelayanan sistem *boarding pass* di Terminal Purabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini harapannya dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis yaitu :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk dapat memberikan tambahan pengetahuan dan dapat dijadikan sumber referensi bagi penelitian yang sejenis di masa mendatang, serta untuk menambah karya ilmiah di perpustakaan khususnya di Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Politik.
 - b. Untuk dapat memberikan tambahan pengetahuan terkait implementasi kebijakan sistem *boarding pass* di Terminal Purabaya.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana pada Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur dan dapat menambah ilmu pengetahuan mengenai Implementasi kebijakan sistem *boarding pass* di Terminal Purabaya.

b. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini diharapkan dapat menunjang sebagai bahan perbandingan bagi penelitian lainnya dalam melakukan penelitian sejenis di masa mendatang serta untuk menambah sumber referensi di perpustakaan Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur khususnya Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Politik Program Studi Administrasi Publik.

c. Bagi BPTD Kelas II Jawa Timur

Penelitian ini dilakukan diharapkan dapat memberikan saran atau masukan serta informasi agar dapat meningkatkan implementasi kebijakan sistem *boarding pass* di Terminal Purabaya.