

**Standar Pelayanan Penumpang Angkutan Penyeberangan  
Pada Pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Ujung Surabaya**

**Sapit Hidayat**

Fakultas Vokasi Pelayaran, Universitas Hang Tuah  
Jl. Arif Rahman Hakim 150 Surabaya 60111  
sapit.hidayat@hangtuah.ac.id

**ABSTRAK**

Pesatnya kemajuan alat transportasi yang beroperasi di laut menyebabkan frekuensi dan jumlah manusia yang bepergian dan angkutan barang semakin meningkat dari daerah, negara atau benua ke daerah, negara atau benua yang berbeda. Perlu diimbangi dengan pelayanan prima dari penyelenggara transportasi kepada calon penumpang maupun barang. Untuk memberi pelayanan cepat berkualitas, mudah, murah dan terukur maka ditetapkan peraturan, di antaranya Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM. 39 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Penumpang Angkutan Penyeberangan. Sebagai akibat hadirnya jembatan Suramadu sehingga berdampak pada menurunnya dukungan sumber daya dana yang menjadi pendukung keberadaan dan keberlangsungan pelayanan penumpang angkutan penyeberangan PT. ASDP Indonesia Ferry Cabang Ujung Surabaya. Fasilitas di pelabuhan kurang terawat, ruang tunggu penumpang kurang nyaman, kamar mandi/toilet kotor. Hal ini terjadi karena adanya hambatan pada saluran komunikasi dan penyelenggaraan kegiatan intra dan antar organisasi penyelenggara pelayanan angkutan penyeberangan. Berdasar pengamatan awal beberapa karyawan selaku pelaksana kebijakan kurang memahami tentang tujuan kebijakan standar pelayanan penumpang pada angkutan penyeberangan, beberapa karyawan cenderung menganggap tidak perlu melakukan perbaikan, mengakibatkan pelayanan penumpang di pelabuhan penyeberangan menjadi kurang optimal. Pelaksana yang gagal melaksanakan kebijakan secara tepat karena menolak atau kurang memahami tujuan yang ada dalam kebijakan standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan pada pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry Cabang Ujung Surabaya. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah fokus penelitian terdahulu pada kinerja pelayanan angkutan penyeberangan, sedangkan penelitian ini implementasi kebijakan Permenhub RI No. PM 39 Tahun 2015. Lokasi terdahulu pelabuhan penyeberangan Kariangau, Kalimantan Timur, sedangkan penelitian ini pelabuhan penyeberangan Ujung, Kota Surabaya. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan dengan menganalisis faktor keberhasilan dan kegagalannya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif model *Miles and Huberman*, dipilih karena penelitian kualitatif bisa mengungkap peristiwa nyata di lapangan dan mengungkap nilai tersembunyi, dan peneliti berusaha untuk mendapat gambaran perilaku organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan. Penelitian ini menggunakan model analisis implementasi kebijakan publik dari Van Meter dan Van Horn (1975). Hasil penelitian implementasi kebijakan standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan pada pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Ujung Surabaya telah dilaksanakan namun belum berhasil. Belum berhasilnya implementasi dipengaruhi oleh sumber daya manusia, sumber daya sarana prasarana dan kondisi sosial ekonomi. Saran dalam penelitian ini perlu meningkatkan kemampuan pelayanan oleh karyawan terutama

yang bersentuhan secara langsung dengan penumpang di lapangan dengan jalan memberikan kursus pendek untuk meningkatkan soft keahlian pelayanan penumpang. Perlu penambahan personel keamanan pada area pelabuhan. Pengelolaan sumber daya keuangan lebih difokuskan penambahan sarana prasarana pendukung sehingga minimal setara dengan standar yang ditentukan dan memberikan pelatihan secara berkala karyawan sebagai pelaksana di lapangan. Serta Meningkatkan kesejahteraan karyawan terutama pada level bawah secara bertahap. Kelemahan pada penelitian ini adalah jumlah atribut dan informan yang digunakan untuk mengukur masing-masing variabel masih sangat terbatas.

**Kata kunci : Standar Pelayanan Penumpang Angkutan Penyeberangan, Implementasi Kebijakan.**

### *Abstract*

*The rapid progress of means of transportation operating at sea causes the frequency and number of people traveling and transporting goods to increase from regions, countries or continents to different regions, countries or continents. It needs to be balanced with excellent service from transportation providers to prospective passengers and goods. To provide fast, quality, easy, cheap and measurable services, regulations are enacted, including the Regulation of the Minister of Transportation of the Republic of Indonesia Number PM. 39 of 2015 concerning Service Standards for Crossing Passengers. As a result of the presence of the Suramadu bridge, it has an impact on the decline in the support of financial resources that support the existence and sustainability of the passenger service for the ferry transportation of PT. ASDP Indonesia Ferry Ujung Surabaya Branch. Facilities at the port are poorly maintained, the passenger waiting room is not comfortable, the bathroom/toilet is dirty. This happens because of obstacles in communication channels and the implementation of intra and inter-organizational activities that provide crossing transportation services. Based on initial observations, several employees as policy implementers did not understand the purpose of the standard policy on passenger service on ferry transportation, some employees tended to think there was no need to make improvements, resulting in less than optimal passenger service at the ferry port. Implementers who fail to implement the policy properly because they refuse or do not understand the objectives contained in the standard policy of ferry service passengers at the port of PT. ASDP Indonesia Ferry Ujung Surabaya Branch. The difference between this research and previous research is the focus of previous research on the performance of ferry transportation services, while this study implements the policy of the Minister of Transportation of the Republic of Indonesia No. PM 39 of 2015. The previous location was the Kariangau ferry port, East Kalimantan, while this research was the Ujung ferry port, Surabaya City. This study aims to analyze the implementation of the policy by analyzing the success and failure factors. This study uses a qualitative approach using the Miles and Huberman model, chosen because qualitative research can reveal real events in the field and reveal hidden values, and researchers try to get a picture of organizational behavior in implementing policies. This study uses the analysis model of public policy implementation from Van Meter and Van Horn (1975). The results of the research on the implementation of the standard policy of crossing passenger services at the port of PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Ujung Surabaya Branch has been implemented but has not been successful. The success of implementation is influenced by human resources, infrastructure*

*resources and socio-economic conditions. Suggestions in this study need to improve service capabilities by employees, especially those who are in direct contact with passengers in the field by providing short courses to improve passenger service soft skills. Need additional security personnel in the port area. Management of financial resources is more focused on adding supporting infrastructure so that it is at least equivalent to the specified standards and providing regular training for employees as implementers in the field. As well as improving the welfare of employees, especially at the lower level gradually. The weakness in this study is the number of attributes and informants used to measure each variable is still very limited.*

**Keywords:** *Standards of Crossing Passenger Service, Policy implementation.*

---

#### **A. LATAR BELAKANG.**

Pelabuhan merupakan salah satu mode transportasi yang banyak digunakan oleh masyarakat khususnya di Indonesia karena merupakan negara maritim. Moda transportasi merupakan pelayanan di bidang jasa yang berperan dalam aktivitas manusia dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup. Salah satu pelayanan yang diberikan oleh mode transportasi yaitu jasa angkutan penyeberangan.

Angkutan penyeberangan melayani kegiatan angkutan penyeberangan. Dalam penyelenggaraan angkutan penyeberangan di Indonesia terdiri dari dua tempat penyelenggaraan yaitu di pelabuhan penyeberangan dan di angkutan penyeberangan.

Pesatnya kemajuan alat transportasi yang beroperasi di laut menyebabkan frekuensi dan jumlah manusia yang bepergian dan angkutan barang semakin meningkat dari daerah, negara atau benua ke daerah, negara atau benua yang berbeda. Perlu diimbangi dengan pelayanan prima dari penyelenggara transportasi kepada calon penumpang maupun barang.

Standar pelayanan merupakan pedoman penyelenggaraan sekaligus acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan

berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur.

Standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan merupakan pedoman bagi penyelenggara jasa angkutan penyeberangan dalam memberi pelayanan kepada penumpang kapal yang wajib dilaksanakan oleh penyelenggara terminal penumpang angkutan penyeberangan.

Dalam rangka memberikan pelayanan berkualitas, cepat, mudah, murah dan terukur, pemerintah mengeluarkan peraturan yang berkaitan dengan pelayanan penumpang, salah satunya Peraturan Menteri Perhubungan (Permenhub) Nomor PM. 37 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Penumpang Angkutan Laut dan Permenhub Perhubungan Nomor PM. 39 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Penumpang Angkutan Penyeberangan. Dalam penelitian ini, akan menganalisis implementasi Permenhub Nomor PM. 39 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Penumpang Angkutan Penyeberangan tersebut.

Melalui Permenhub Nomor PM. 39 Tahun 2015, pemerintah menetapkan standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan yang terdiri dari dua standar pelayanan yaitu standar pelayanan pelabuhan penyeberangan dan standar

pelayanan di dalam kapal angkutan penyeberangan. Penelitian ini akan menganalisis implementasi standar pelayanan penumpang di pelabuhan penyeberangan meliputi 1) keselamatan, 2) keamanan, 3) keandalan/keteraturan, 4) kenyamanan, 5) kemudahan/keterjangkauan, dan 6) kesetaraan.

Pelabuhan penyeberangan Ujung Surabaya merupakan cabang PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero). Berlokasi di Perak Timur, Surabaya. Kapal penumpang beroperasi setiap hari pukul 05:00-21:00 WIB, menggunakan tiga kapal perintis yaitu KMP. Gajah Mada dan KMP. Tongkol yang dioperasikan oleh PT. ASDP Ferry Indonesia, sedangkan PT. Darma Lautan Utama mengoperasikan KMP. Joko Tole, serta PT Jembatan Nusantara mengoperasikan KMP Selat Madura 1 dan KMP Selat Madura 2. Setiap 1 kapal beroperasi 10 kali trip dalam sehari, dalam sekali trip menggunakan waktu kurang lebih 90 menit dengan jarak tempuh 30 menit dan 15 menit dalam melakukan bongkar muat kendaraan dan penumpang.

Sebagai akibat hadirnya jembatan Suramadu sehingga berdampak pada menurunnya dukungan sumber daya dana yang menjadi pendukung keberadaan dan keberlangsungan pelayanan penumpang angkutan penyeberangan PT. ASDP Indonesia Ferry Cabang Ujung Surabaya. Fasilitas di pelabuhan kurang terawat, ruang tunggu penumpang kurang nyaman, kamar mandi/toilet kotor. Hal ini terjadi karena adanya hambatan pada saluran komunikasi dan penyelenggaraan kegiatan intra dan antar organisasi penyelenggara pelayanan angkutan penyeberangan.

Berdasar pengamatan awal beberapa karyawan selaku pelaksana kebijakan kurang memahami tentang tujuan kebijakan standar pelayanan

penumpang pada angkutan penyeberangan, beberapa karyawan cenderung menganggap tidak perlu melakukan perbaikan, mengakibatkan pelayanan penumpang di pelabuhan penyeberangan menjadi kurang optimal. Pelaksana yang gagal melaksanakan kebijakan secara tepat karena menolak atau kurang memahami tujuan yang ada dalam kebijakan standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan pada pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry Cabang Ujung Surabaya.

Berdasarkan uraian di atas rumusan masalah penelitian adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan pada Pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Ujung Surabaya?
2. Faktor apa saja yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan pada Pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Ujung Surabaya?

Tujuan penelitian:

1. Mendeskripsi dan menganalisis implementasi kebijakan standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan pada Pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Ujung Surabaya).
2. Menganalisis faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan pada Pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Ujung Surabaya).

## **B. LANDASAN TEORITIS.**

### **1. Penelitian terdahulu.**

Penelitian terdahulu dilakukan Darmadi, Muhammad Zainul Arifin, dan Imma Widyawati Agustin (2016).

Menggunakan pendekatan Isac Michel. Metode analisis data *Importance-Performance Analysis* (IPA) dan *Customer Satisfaction Index* (CSI) Hasil : **Pertama**, Tingkat kesesuaian diperoleh hanya 81,21% yang seharusnya 100% artinya secara keseluruhan atribut pelayanan angkutan penyeberangan belum sesuai yang diharapkan oleh pengguna jasa. **Kedua**, hasil skor kinerja dan kepentingan sebesar 69%, masuk kriteria puas. Sehingga dapat disimpulkan pengguna jasa merasa puas terhadap kinerja pelayanan angkutan penyeberangan.

Perbedaan penelitian Darmadi, Muhammad Zainul Arifin, dan Imma Widyawati Agustin (2016) dengan penelitian ini:

#### 1. Fokus Penelitian.

Penelitian Darmadi, Muhammad Zainul Arifin, dan Imma Widyawati Agustin (2016) fokus pada kinerja pelayanan angkutan penyeberangan, sedangkan penelitian ini pada implementasi Permenhub RI No. PM 39 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Penumpang Angkutan penyeberangan.

#### 2. Lokasi Penelitian.

Penelitian Darmadi, Muhammad Zainul Arifin, dan Imma Widyawati Agustin (2016), di Balikpapan, Kalimantan Timur, yaitu pada pelabuhan Kariangau sedangkan penelitian ini di Pelabuhan Penyeberangan Ujung, Surabaya.

#### 1. Kebijakan Publik.

Kebijakan yang dimaksudkan adalah kebijakan publik atau kebijakan umum, yang diformulasikan dan dikembangkan oleh pemerintah. Kebijakan publik itu adalah bagian dari keputusan politik, sedangkan keputusan politik itu sendiri adalah keputusan yang mengikat, menyangkut dan mempengaruhi

masyarakat umum, serta dipahami sebagai pilihan terbaik dari berbagai bentuk alternatif mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah/politik pemerintah (Ekowati; 2004,1 )

Kebijakan publik (*public policy*), menurut Thomas R. Dye dalam Irfan Islamy (1994:18) kebijakan publik didefinisikan sebagai apa pun yang dipilih atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Apa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (obyeknya) dan kebijakan itu meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat saja. Di samping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah termasuk suatu kebijakan negara. Hal tersebut disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai dampak yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah.

Sedangkan menurut Easton (Islamy, 1994:19) merumuskan tentang *Public Policy* : “*The authoritative allocation of value for the whole society but it turns out that only the government chooses to do or not to do result in the allocation of values*”. *It is the goals or purposes of government programs...*”

Untuk membuat suatu kebijakan, dilakukan melalui beberapa proses penyusunan dan variabel kebijakan yang meliputi beberapa tahap, antara lain : *formulation*, *implementation*, dan *evaluation*, di mana tahap-tahap tersebut saling berkaitan satu sama lain.

Menurut Dunn (2000:24) Sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai tahap yang saling tergantung dan menurut urutan waktu : penyusunan agenda, formulasi kebijakan,

adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Menurut Hosio (2007) terdapat dua belas ciri dalam proses pembuatan kebijakan publik, yaitu:

- a. Bersifat kompleks, biasanya terdiri atas berbagai macam komponen, yang masing-masing komponennya dihubungkan oleh suatu komunikasi serta mekanisme *feed back* yang memungkinkan untuk berinteraksi dengan cara yang berbeda-beda;
- b. Prosesnya bersifat dinamis, mengingat pembuatan kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu proses yang berkesinambungan dalam suatu struktur;
- c. Komponen-komponen yang beragam, kerumitan pembuatan kebijakan publik yang disebabkan oleh bersifat gandanya semua komponen-komponen yang terdapat di dalamnya. Hampir semua pembuatan kebijakan publik melibatkan sejumlah besar sub struktur yang beragam;
- d. Peran sub struktur berbeda. Hal ini menegaskan bahwa setiap sub struktur memberikan sumbangan yang berlainan dan kadang kala bersifat unik terhadap kebijakan publik;
- e. Memutuskan, kebijakan publik pada dasarnya dapat disebut sebagai sejenis tindakan pengambilan keputusan. Hal ini merupakan pengertian yang penting karena dengan pemahaman semacam ini akan memungkinkan kita untuk memanfaatkan model-model pembuatan keputusan sebagai kerangka acuan guna memahami pembuatan kebijakan publik;
- f. Sebagai pedoman umum. Kebijakan publik pada dasarnya dapat dirumuskan dalam bentuk petunjuk umum dan bukan dalam bentuk instruksi-instruksi yang rinci semacam

petunjuk pelaksanaan (juklak)/petunjuk teknis (juknis);

- g. Untuk mengambil tindakan. Penyusunan kebijakan publik dapat berakibat pada diambilnya tindakan tertentu yang bersifat eksternal dan dapat menimbulkan perbuatan-perbuatan tertentu pada penyusunan kebijakan;
- h. Diarahkan pada masa depan. Hal ini merupakan salah satu ciri penting dan dasar yang melekat pada hampir semua kebijakan publik;
- i. Dilakukan oleh lembaga pemerintah. Kebijakan publik selalu bersangkut paut dengan tindakan lembaga pemerintah;
- j. Secara formal untuk mencapai suatu tujuan yaitu tujuan resmi untuk kepentingan umum;
- k. Tercermin dalam kepentingan umum. Untuk merumuskan kepentingan umum tersebut sangat sulit dan bahkan tidak mungkin diperoleh pengertian pasti, namun paling tidak gagasan yang terkandung dalam kebijakan menggambarkan suatu yang bersifat universal;
- l. Dilakukan sebaik mungkin. Pembuatan kebijakan publik dimaksud mencapai tingkat manfaat maksimal bagi kepentingan umum.

Nicholas Henry memetakan model kebijakan publik menjadi 2 (dua) tipologi yaitu: (1) dilihat dari proses dan (2) dilihat dari hasil dan akibatnya.

Perumusan kebijakan publik berdasarkan proses, bersifat deskriptif, berusaha menggambarkan bagaimana kebijakan publik dibuat berdasarkan pendekatan ini dikemukakan beberapa model kebijakan publik, yaitu:

- a. Model Institusional

Model ini memusatkan perhatian pada peranan lembaga pemerintah dalam

mengeluarkan keputusan yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat secara umum. Adapun pertimbangannya adalah bahwa hanya pemerintah yang: 1) dapat memberi kekuatan hukum tetap pada kebijakan pemerintah; 2) berkuasa dan berwenang memberlakukan kebijakan kepada rakyat yang dipimpin; dan 3) dapat memaksa berlakunya kebijakan.

b. Model *Mixed Scanning*

Merupakan penggabungan pendekatan rasional dan inkremental artinya pengambilan keputusan dengan metode campuran yaitu: (1) tidak begitu berkhayal secara rasional seperti yang dilakukan oleh kaum rasionalis, akan tetapi juga (2) tidak begitu konservatif seperti golongan inkremental.

Pembuatan kebijakan publik harus memiliki tujuan, menurut Hooger Werf dalam Soenarko (2005), terdapat empat tujuan kebijakan publik: 1) memelihara ketertiban publik ; 2) melancarkan perkembangan publik dalam berbagai hal; 3) menyesuaikan berbagai aktivitas; 4) Diperuntukkan dan membagi berbagai materi.

Nugroho (2006) mengklasifikasikan tujuan kebijakan publik atas berbagai hal di antaranya:

- a. Peninjauan dari sisi sumber daya (*recourcess*) antara bertujuan mendistribusi dan menyerap sumber daya negara (distributif dan redistributif);
- b. Kebijakan regulatif dan deregulatif. Regulatif mengatur dan membatasi, sedang deregulatif membebaskan;
- c. Kebijakan dinamisasi dan stabilisasi. Dinamisasi adalah kebijakan bersifat menggerakkan sumber daya dalam mencapai kemajuan sesuai rencana, sedangkan stabilisasi bertujuan mengendalikan dinamika yang cepat

agar tidak merusak sistem politik, keamanan, ekonomi maupun sosial budaya.

- d. Kebijakan memperkuat negara dan memperkuat pasar. Kebijakan memperkuat negara bertujuan untuk mendorong dominasi peran negara, sedangkan kebijakan memperkuat pasar adalah kebijakan mendorong lebih besar mekanisme pasar daripada peran negara.

Dari uraian di atas dapatlah ditarik kesimpulan, kebijakan publik adalah rangkaian tindakan yang ditetapkan pemerintah berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Dengan demikian, pembuatan kebijakan merupakan serangkaian proses yang kompleks dan analitis dari komitmen-komitmen masyarakat yang abstrak untuk diterjemahkan lebih spesifik menjadi tindakan dalam mencapai tujuan demi kepentingan umum.

Kebijakan publik diformulasikan dan dikembangkan oleh pemerintah atau negara. Kebijakan dipandang sebagai suatu proses di mana “setiap pembicaraan atau pemikiran dan penganalisaan tentang *public policy* haruslah selalu berpusat pada *Balance of Three Central Principles*, yaitu *formulation*, *implementation* dan *evaluation*”. (Christopher Pollit, 1979:23) Kebijakan publik itu adalah bagian dari keputusan politik, sedangkan keputusan politik itu sendiri adalah keputusan yang mengikat dan mempengaruhi masyarakat umum, serta dipahami sebagai pilihan terbaik dari berbagai alternatif mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah. (Ekowanti; 2004:1) Selanjutnya menurut Ekowanti, terdapat dua penggunaan konsep kebijakan yaitu kebijakan dan kebijaksanaan yang

keduanya mempunyai arti yang sama, yakni serangkaian konsep yang menjadi garis besar dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan dan cara bertindak. Sedangkan pengertian kebijakan itu sendiri (Ekowanti; 2004:1) memiliki implikasi berikut:

- a. Kebijakan negara itu dalam bentuk awalnya berupa penetapan tindakan dari pemerintah.
- b. Kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
- c. Kebijakan negara mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu.
- d. Kebijakan negara harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

## 2. Implementasi Kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Lilik Ekowanti (2004; 44) pengertian implementasi secara eksplisit mencakup tindakan oleh individu/kelompok privat (swasta) dan publik yang langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini meliputi usaha mentransformasi keputusan ke dalam tindakan operasional, berusaha mencapai perubahan besar dan kecil sebagaimana yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan.

Grindle (1980) menggambarkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar menangani mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat konflik saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu isu menyangkut masalah konflik keputusan tentang siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan

merupakan aspek yang penting dari seluruh proses kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier (1983) menjelaskan, tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan akhirnya berdampak pada yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan dari suatu program.

Menurut Soenarko (2003:185) menyatakan bahwa: pelaksanaan kebijakan dapat gagal dan tidak membuahkan hasil, apabila:

- a. Teori kebijakan tidak tepat. Jika demikian, maka harus dilakukan “*reformulation*” kebijakan pemerintah tersebut.
- b. Sarana yang dipilih tidak efektif.
- c. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan semestinya.
- d. Isi kebijakan bersifat samar.
- e. Ketidakpastian faktor intern dan/atau faktor ekstern.
- f. Kebijakan yang ditetapkan banyak mengandung lubang atau konflik norma.
- g. Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis.
- h. Adanya kekurangan tersedianya sumber-sumber pembantu/pendukung (waktu, uang dan sumber daya manusia)”.

Jadi, penyebab gagalnya pelaksanaan kebijakan pemerintah sejak dalam pembentukan kebijakan harus memperhatikan faktor di atas. Dengan demikian kegagalan pelaksanaan kebijakan tidak selalu karena kelemahan dan ketidakmampuan pelaksana atau

administrator, melainkan juga disebabkan pembentukan kebijakan kurang sempurna.

Van Metter dan Van Horn, Mazmanian dan Sabatier, George Edward III, dan Meri Lee S. Grindle merupakan penyusun model implementasi kebijakan dengan pendekatan *top down*.

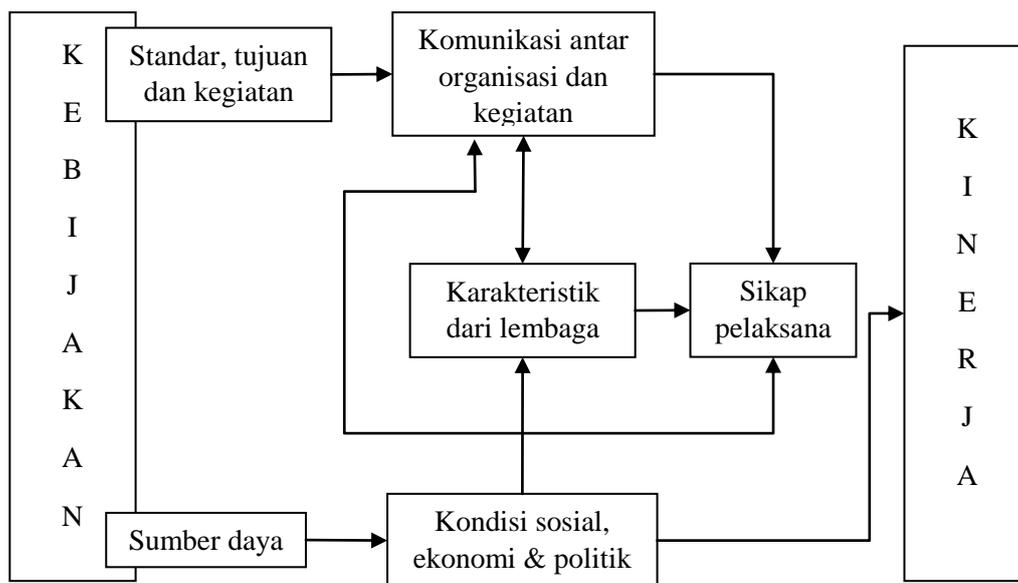
Donald Van Metter dan Carl Van Horn (1975). Bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear antara kebijakan, pelaksana dan kinerja kebijakan, dengan variabel:

- a. Indikator kinerja menaksir tentang standar kebijakan dan tujuan yang akan direalisasikan. Standard dan tujuan dielaborasi menyeluruh ke dalam cita-cita atau tujuan dari keputusan kebijakan dalam rangka menilai kinerja program. Standard dan tujuan ini harus jelas dan secara mudah dapat diukur. Standard dan tujuan harus menjamin adanya respons positif dan pertanggungjawaban di tingkat organisasi atau sistem pengiriman kebijakan. Standar dan tujuan didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan sebagai tahapan penting dalam analisis secara esensial. Implementasi dikatakan berhasil apabila mampu menetapkan sejumlah tugas yang telah diciptakan sebagai refleksi dalam bentuk dokumen regulasi program dan garis pedoman penampilan kinerja kebijakan.
- b. Sumber daya. Di antaranya dana atau insentif lain yang efektif memfasilitasi implementasi kebijakan. sumber daya juga berkaitan dengan ukuran staf dan keahlian, kecukupan informasi, relevansi vitalitas organisasi dan kelengkapan lain seperti wewenang dan fasilitas sarana prasarana dalam mengimplementasikan kebijakan. Banyaknya staf tidak selalu

mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan, berarti jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Penyebab keberhasilan bukan terletak pada staf yang menangani melainkan lebih pada kualitas sumber daya manusia dan motivasi para pelaksana kebijakan. Dalam pelaksanaan kebijakan, para pelaksana harus mengetahui batasan wewenang yang dimiliki dan bentuk wewenang ini berbeda-beda dari satu program ke program lainnya. Demikian pula fasilitas atau sarana prasarana fisik juga merupakan sumber daya yang penting dalam implementasi kebijakan. Seorang pelaksana kebijakan dapat mempunyai staf yang memadai, memahami apa yang harus dilakukan dan mempunyai wewenang yang cukup untuk melakukan tugas, tetapi tanpa ada fasilitas sarana dan prasarana yang mendukung kebijakan tersebut implementasi yang sudah direncanakan tidak akan berhasil.

- c. Karakteristik lembaga pelaksana. Ripley memandang komponen ini meliputi dua aspek yaitu struktur formal organisasi dan sikap informal dari pelaksana dalam pengiriman kebijakan. Adapun karakteristik lembaga pelaksana memiliki elemen, antara lain:
  - 1) Kompetensi dan ukuran staf,
  - 2) Tingkat kontrol hierarki ke kebijakan sub unit dan proses dalam kebijakan pelaksana,
  - 3) Sumber daya lembaga politik yaitu dukungan antara eksekutif dan legislatif,
  - 4) Vitalitas organisasi,
  - 5) Tingkat komunikasi terbuka, yaitu bebas komunikasi horizontal dan vertikal dan komunikasi orang di

- luar organisasi atau dalam organisasi,
- 6) Kaitan lembaga formal dan informal dengan pembuatan kebijakan.
- d. Disposisi atau sikap pelaksana. Dalam variabel ini masing-masing persepsi pelaksana harus disaring dalam wilayah di mana kebijakan dikirimkan yaitu kesadaran memahami kebijakan, petunjuk atau arahan memberikan respons ke arah untuk menerima, netral atau menolak. Para pelaksana memahami maksud umum praktis dari standar dan spesifik kegiatan, sepenuhnya mencapai kegiatan. Intensitas sikap pelaksana mempengaruhi kinerja kebijakan.
- e. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana. Komunikasi penting untuk memusatkan pada kejelasan standar dan tujuan, akurasi komunikasi para pelaksana dan konsistensi yang dikomunikasikan dengan bermacam-macam sumber informasi. Agar pelaksana dapat mengetahui apakah yang diharapkan. Komunikasi dilakukan baik di dalam maupun di antara organisasi. Untuk itu, perlu konsistensi interpretasi berdasarkan standar dan tujuan kebijakan. Ada tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu: transmisi, konsistensi dan kejelasan. Beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi antara lain: *pertama*, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan, *kedua*, informasi yang melalui berlapis-lapis hierarki birokrasi dan *ketiga*, penangkapan komunikasi terhadap suatu perintah. Implementasi kebijakan akan berhasil efektif apabila perintah-perintah dapat dikomunikasikan oleh para pelaksana kebijakan dengan jelas, konsisten, tepat sasaran dan tepat waktu.
- f. Kondisi ekonomi, sosial dan politik. Dampak dari faktor lingkungan pada saat implementasi kebijakan dapat berpengaruh pada kinerja organisasi dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Pertanyaan yang diajukan dan direspons adalah:
1. Apakah sumber daya ekonomi yang tersedia cukup dalam berhasilnya implementasi kebijakan?
  2. Apakah dan bagaimana implementasi kebijakan mempengaruhi kondisi ekonomi dan sosial?
  3. Apakah hakikat opini publik yang penting berhubungan dengan implementasi kebijakan?
  4. Apakah elite membantu atau berlawanan dengan implementasi kebijakan?
  5. Seberapa besar dukungan atau penolakan swasta?
- g. Kinerja atau tingkat pencapaian tujuan. Standar dan tujuan kebijakan secara tidak langsung mempengaruhi kinerja pelaksana kebijakan dan secara langsung memberikan dampak pada sikap pelaksana yang secara otomatis mempengaruhi komunikasi antar organisasi.
- Hubungan antara variabel kebijakan menurut Van Horn dan Van Meter seperti pada bagan berikut:



Gambar 1. Proses Implementasi Kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn (Ekowanti, 2004)

### C. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif model *Miles and Huberman*. Pendekatan ini dipilih karena penelitian kualitatif bisa mengungkap peristiwa-peristiwa nyata di lapangan dan mengungkap nilai-nilai tersembunyi, dan peneliti berusaha untuk mendapat gambaran perilaku organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan. Landasan teori dalam memahami pendekatan kualitatif menyangkut prosedur pemecahan masalah yang sedang diteliti dengan mengurai data yang diperoleh melalui pengamatan kepustakaan atau lapangan, kemudian dianalisis dan diinterpretasikan dengan

menarik kesimpulan. Proses penelitian kualitatif merupakan sebuah siklus, di mana kegiatan pengumpulan dan analisis data berlangsung secara stimulan. Dengan penelitian kualitatif diharapkan peneliti mampu menyajikan gambaran maupun hasil analisis data tidak hanya berbicara angka-angka, melainkan gambaran lebih mendalam sesuai dengan fokus yang telah ditetapkan, yaitu gambaran tentang standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan pada pelabuhan PT. ASDP Ferry Indonesia Ujung Surabaya.

Informan dalam penelitian ini adalah PT. ASDP Ferry Indonesia Cabang Ujung Surabaya, terdiri dari pemimpin dan karyawan serta penumpang:

Nama	Pekerjaan / Jabatan	Institusi	Ket
Saharuddin Kotto	General Manajer	ASDP	
Armitasari	Manajer Keuangan	ASDP	
Agusman	Supervisor	ASDP	
Suwarno	Nakhoda	ASDP	
Kukuh Handoyo	ABK	ASDP	
Azhar	Swasta		Penumpang
Andi	Swasta		Penumpang
Rosmaini	ASN		Penumpang

Sumber: PT. ASDP Ferry Indonesia, diolah.

Pertimbangan menjadikan para pihak sebagai informan karena telah memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Memahami permasalahan yang terjadi serta tingkat kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan perundang-undangan.
2. Memahami dengan jelas isi dari perundang-undangan.
3. Memiliki komitmen yang tinggi dalam melaksanakan kebijakan.
4. Memiliki kemampuan dalam berkoordinasi dengan pihak lain yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan.
5. Memiliki kewenangan yang cukup dalam melaksanakan kebijakan.
6. Memiliki kemauan untuk bekerja sama dengan pihak luar dalam melaksanakan kebijakan.
7. Memiliki kepatuhan terhadap aturan dari kebijakan yang berlaku.

Teknik pengumpulan data:

1. Observasi. Melakukan pengamatan dan mencatat obyek yang diteliti secara langsung hingga didapat data aktual.
2. Wawancara. Membuat dan mengajukan pertanyaan yang mengarah kepada informasi guna mendapatkan pandangan subyek penelitian. Dipergunakan untuk memperoleh data primer dari sumber asli secara langsung yang bermanfaat untuk menjelaskan pokok pembahasan

penelitian. *Snowball* digunakan sebagai teknik pengumpulan artinya data dikumpulkan sampai batas kecukupan informasi yang dibutuhkan.

3. Dokumentasi. Untuk memperoleh data sekunder berupa data pelabuhan penyeberangan PT. ASDP Ferry Indonesia Ujung Surabaya.

Mengutip Moleong (2006)

Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, menyintesis, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang paling penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Menurut Seiddel (1998), proses analisis data kualitatif berjalan sebagai berikut :

1. Mencatat yang menghasilkan catatan lapangan, dengan hal itu diberi kode agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri,
2. Mengumpulkan, memilah-milah, mengklasifikasikan, menyintesis, membuat ikhtisar, dan membuat indeksinya.
3. Berpikir, dengan jalan membuat agar kategori data itu mempunyai makna, mencari dan menemukan pola dan hubungan-hubungan, dan membuat temuan-temuan umum.

Untuk dapat memperoleh hasil analisis memadai, dilakukan penafsiran data yang bergantung pada kualitas peneliti memandang hubungan yang ada, membentuk kesan akurat, berdasar logika, pertimbangan, wawasan, imajinasi. Van Dyke (1960).

#### D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Dengan berpedoman pada teori implementasi kebijakan Van Horn dan Van Meter, faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan Permenhub No. 39 Tahun 2015 Pada Pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Ujung Surabaya dapat dijelaskan sebagai berikut:

##### 1. Standard Kebijakan dan Tujuan.

Standar kebijakan yang tertuang dalam Pasal 3 Ayat (1) paling sedikit meliputi:

###### a. Keselamatan.

###### 1). Informasi dan fasilitas keselamatan.

Informasi ketersediaan dan peralatan penyelamatan darurat dalam bahaya (kebakaran, kecelakaan atau bencana alam). Tolok ukur: informasi dan fasilitas keselamatan mudah terlihat dan terjangkau, antara lain:

- a) Alat pemadam kebakaran.
- b) Petunjuk jalur evakuasi.
- c) Titik kumpul evakuasi.
- d) Nomor telepon darurat.

###### 2). Informasi dan Fasilitas Kesehatan.

Informasi ketersediaan dan fasilitas kesehatan untuk penanganan darurat. Tolok ukur: informasi dan fasilitas kesehatan mudah terlihat dan terjangkau, antara lain:

- a) Petugas kesehatan.
- b) Perlengkapan P3K.
- c) Kursi.
- d) Tandu.

###### b. Keamanan.

###### 1). Fasilitas keamanan.

Ketersediaan peralatan pencegah tindak kriminal berupa CCTV yang berfungsi dan rekaman dapat dimanfaatkan.

###### 2). Petugas Keamanan

Ketersediaan petugas berseragam dan mudah dilihat dalam menjaga ketertiban dan kelancaran sirkulasi pengguna jasa di terminal penumpang.

###### 3). Informasi Gangguan Keamanan.

Informasi yang disampaikan kepada pengguna jasa apabila mendapat gangguan keamanan berupa stiker berisi nomor telepon dan/atau SMS pengaduan yang ditempel pada tempat yang strategis, mudah dilihat dan terbaca jelas. Operator yang menerima dan menindaklanjuti laporan.

###### 4). Lampu Penerangan.

Sebagai sumber cahaya di pelabuhan untuk memberikan rasa aman bagi pengguna jasa, dengan intensitas cahaya 200-300 lux.

###### c. Keandalan / keteraturan.

Layanan penjualan tiket. Penjualan dan penukaran tiket kapal (jumlah loket yang beroperasi disesuaikan dengan calon penumpang dan waktu rata-rata per orang maksimum 5 menit.

###### d. Kenyamanan.

###### 1) Ruang tunggu.

Ruangan/tempat yang tersedia untuk penumpang dan calon penumpang sebelum melakukan *chek in* (ruangan tertutup dan/atau ruangan terbuka). Luas untuk 1 orang minimum 0,6 m<sup>2</sup>. Kondisi area bersih 100% dan tidak berbau yang berasal dari dalam area terminal penumpang.

###### 2) Toilet.

Tersedianya 1 (satu) toilet untuk 50 penumpang dan jumlah toilet Wanita 2 kali toilet Pria (Rasio: 1 toilet untuk 50 orang. Untuk jumlah toilet Wanita 2 kali lebih banyak dari laki-laki). Area bersih

100% dan tidak berbau yang berasal dari dalam toilet.

3) Musala.

Tersedia fasilitas untuk melakukan ibadah sesuai kapasitas pelabuhan penyeberangan. Kondisi area bersih 100% dan tidak berbau yang berasal dari dalam musala. Di samping tersedia juga fasilitas tempat duduk bagi penyandang disabilitas untuk melakukan ibadah.

4) Lampu penerangan.

Sumber cahaya di pelabuhan yang menimbulkan rasa nyaman pengguna jasa.

5) Fasilitas pengatur suhu.

Fasilitas untuk sirkulasi udara dapat menggunakan AC (*Air Conditioner*), kipas angin (*fan*) dari/atau ventilasi. Suhu dalam terminal penumpang maksimal 27°C

6) Fasilitas lajur penumpang.

Ketersediaan dan kondisi fasilitas lajur penumpang untuk memudahkan penumpang yang terpisah dari dengan lajur kendaraan.

**e. Kemudahan/keterjangkauan.**

1) Informasi pelayanan.

2) Informasi gangguan perjalanan kapal.

3) Informasi angkutan lanjutan.

4) Fasilitas layanan penumpang.

5) Tempat parkir.

6) Pelayanan bagi penumpang.

**f. Kesetaraan.**

1) Fasilitas bagi penumpang *difable*

2) Ruang ibu menyusui.

**2. Sumber daya**

Dalam implementasi Permenhub No. 39 Tahun 2015 Pada Pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Ujung Surabaya jumlah karyawan, sarana prasarana serta sumber daya keuangan pada tahun 2019 telah tercukupi. Dengan jumlah karyawan, sarana prasarana dan sumber daya keuangan telah mencukupi tentu mampu memberikan layanan jasa pengangkutan penumpang secara tepat waktu, sesuai target pelayanan paripurna.

**a. Sumber daya manusia.**

Berdasarkan data PT. ASDP Ferry Ujung Surabaya, jumlah karyawan mulai pimpinan sampai staf sebagai berikut:

URAIAN JABATAN	JUMLAH
General Manajer	1
Manajer Operasional	1
Asisten Manajer Operasional Pelabuhan	1
Asisten Manajer Operasional Kapal	1
Supervisor	4
Asisten Supervisor	4
Manajer Pemeliharaan	1
Asisten Manajer Pemeliharaan Pelabuhan	1
Asisten Manajer Pemeliharaan Kapal	1
Manajer SDM dan Umum	1
Asisten Manajer SDM	1
Asisten Manajer Umum	1
Manajer Keuangan	1
Asisten Manajer Keuangan	1
Asisten Manajer Akuntansi	1
ABK, Staf Kantor, dan petugas lapangan	103
<b>TOTAL KARYAWAN</b>	<b>124</b>

Sumber: PT. ASDP Ferry Indonesia, diolah.

Menurut Saharuddin Kotto selaku General Manajer bahwa “kemampuan karyawan tingkat manajerial sangat baik yang didukung oleh komitmen karyawan tingkat staf dan pelaksana serta kinerja organisasi sangat mendukung keberhasilan pelayanan penumpang Pada Pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Ujung Surabaya.

Menurut Agusman selaku Supervisor, beberapa orang karyawan khususnya staf dan petugas di lapangan yang berhadapan langsung dengan penumpang seperti petugas parkir dan portir masih belum memahami pentingnya memberi pelayanan kepada penumpang di pelabuhan. Masih menurut Bapak Agusman, kurangnya kesadaran dalam

melayani penumpang dipengaruhi oleh tingkat pendidikan yang mayoritas lulusan SLTP dan SLTA dengan usia mencapai 50 tahun ke atas, di samping itu juga dipengaruhi oleh lingkungan sosial karyawan.

Menurut Saharudin Kotto, bahwa telah dilakukan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia terutama yang berpendidikan SLTP dan SLTA dengan cara memberi pelatihan yang dilaksanakan pada PT. ASDP Cabang Surabaya maupun PT. ASDP Ferry Indonesia di Jakarta.

**b. Sumber daya sarana prasarana.**

Kapal yang beroperasi dalam melayani penumpang PT. ASDP Ujung Surabaya yaitu :

Nama Kapal	Operator	Rute
KMP Gajah Mada	PT. ASDP Ferry Indonesia	Surabaya - Kamal
KMP Tongkol	PT. ASDP Ferry Indonesia	Surabaya - Kamal
KMP Jokotole	PT. Darma Lautan Utama	Surabaya - Kamal
KMP Legundi	PT. ASDP Ferry Indonesia	Surabaya - Lombok
KMP DLN OASIS	PT. ASDP Ferry Indonesia	Surabaya - Lombok

Sumber: PT. ASDP Ferry Indonesia, diolah.

Menurut Handoyo selaku ABK KMP Gajam Mada bahwa dengan jumlah armada kapal yang beroperasi dalam melayani penumpang melalui pelabuhan PT. ASDP Ujung Surabaya sangat mencukupi, karena jumlah armada yang tersedia seimbang dengan jumlah penumpang dan barang yang akan diangkut. Menurut beliau sebelum hadirnya jembatan Suramadu, jumlah kapal yang beroperasi sebanyak 15 armada, namun seiring pembangunan saat ini armada yang beroperasi tinggal 5 unit dan linear dengan jumlah penumpang dan barang yang menggunakan pelabuhan ujung Surabaya.

Pembahasan lebih mendalam kondisi implementasi kebijakan

Permenhub PM 39 Tahun 2015 pada pelabuhan PT. ASDP Ferry Ujung Surabaya, sebagai berikut:

- 1) Keselamatan.
  - a) Informasi dan fasilitas keselamatan yang tersedia berupa: tiga unit hydrant dan sembilan unit pemadam kebakaran ringan, petunjuk jalur evakuasi dan lokasi titik kumpul jika terjadi kondisi darurat dalam area pelabuhan, nomor telepon darurat yang dapat dihubungi 1 x 24 jam dipasang pada area ruang tunggu dan bagian depan gedung utama 0821 4000 2791.
  - b) Informasi dan fasilitas kesehatan. Tidak didapati adanya informasi dan fasilitas kesehatan dalam arena

pelabuhan ujung. Namun menurut manajer PT. ASDP Ferry, terdapat fasilitas kesehatan yang dapat digunakan oleh penumpang yaitu Kantor Kesehatan Pelabuhan, dan Rumah Sakit PHC (*Port Health Center*) dengan jumlah petugas, perlengkapan P3K serta kebutuhan kesehatan lain yang lengkap. Namun lokasinya agak berjauhan dengan lokasi pelabuhan penyeberangan ujung Surabaya.

2) Keamanan.

- a) Tidak didapati adanya fasilitas keamanan berupa CCTV baik dalam area ruang tunggu maupun di luar area ruang tunggu pelabuhan.
- b) Terdapat satu orang petugas keamanan yang berjaga di depan pintu masuk pembelian tiket dan satu orang di depan pintu antrean memasuki kapal, jumlah personel keamanan relatif sedikit jika dibandingkan dengan luas area pelabuhan penyeberangan yang harus dijaga.
- c) Tidak didapati adanya papan atau stiker informasi gangguan keamanan. Hasil wawancara dengan manajer PT ASDP Ferry Ujung Surabaya, bahwa informasi gangguan keamanan menggunakan nomor yang sama yaitu nomor telepon darurat 0821 4000 2791.
- d) Terdapat cukup banyak lampu penerangan pada lapangan parkir kendaraan dan bagian luar lain pelabuhan sementara di dalam area ruang tunggu terdapat lampu penerangan namun kualitas cahaya yang dihasilkan belum sesuai standar pelayanan penumpang.

3) Keandalan layanan penjualan Tiket. Terdapat dua lokasi fasilitas layanan penjualan tiket pada area pelabuhan

yaitu pada area khusus penumpang tujuan Kamal Madura dan pada area khusus penumpang tujuan Lombok. Selain itu layanan penjualan tiket juga disediakan melalui online yang dapat diakses penumpang melalui smartphone. Pembayaran pembelian tiket melalui online maupun pembelian langsung di area tidak menggunakan uang tunai melainkan menggunakan uang elektronik (*emoney*). Terdapat 4 petugas layanan penukaran tiket, masing-masing 2 orang pada area tujuan Kamal dan 2 orang pada area tujuan Lombok.

4) Kenyamanan.

- a) Ruang tunggu berada pada dua lokasi yang berbeda, satu ruang tunggu di dalam gedung seluas 25 x 25 meter dan satu ruang tunggu di luar gedung seluas 12 x 8 meter. Untuk ruang tunggu dalam ruang bebas dari bau mengganggu sedangkan di luar terdapat gangguan berupa asap kendaraan bermotor, kapal dan debu.
- b) Terdapat tiga lokasi toilet pada ruang tunggu di dalam gedung untuk pria dan wanita, sedangkan pada ruang tunggu luar gedung terdapat dua toilet dengan peruntukan terpisah pria dan wanita. Area toilet bersih dan tidak berbau hal ini karena terdapat petugas kebersihan khusus toilet .
- c) Pada area pelabuhan terdapat satu sarana ibadah yang cukup besar yaitu Masjid Baitul Hakim milik Pelabuhan Tanjung Perak yang berlokasi tepat di depan gedung PT. ASDP Ferry Ujung Surabaya.
- d) Tidak tersedia fasilitas pengatur suhu udara berupa AC namun tersedia kipas angin pada area ruang tunggu dalam maupun luar ruangan.

Fasilitas lajur penumpang dan kendaraan saat akan memasuki kapal masih menjadi satu.

5) Kemudahan.

a) Penumpang dapat mengakses informasi pelayanan pada website PT. Ferry Indonesia sedang di lapangan tidak didapati. Informasi tentang gangguan perjalanan disampaikan secara langsung oleh petugas di lapangan kepada calon penumpang. Tidak tersedia informasi angkutan lanjutan namun di depan pelabuhan terdapat terminal khusus angkutan lanjutan dengan tujuan terminal Bungur Asih dan Jembatan Merah menggunakan DAMRI dan Angkutan Kota.

b) Tersedia area parkir yang luas di luar dalam area pelabuhan dan bagian depan kantor PT. ASDP Ferry Ujung Surabaya.

6) Kesetaraan. Tidak tersedia fasilitas bagi penumpang difable maupun ruang ibu menyusui pada area pelabuhan namun terdapat area menyusui pada semua kapal penumpang.

Berikut hasil wawancara dengan tiga orang penumpang:

Azhar, ia mempunyai pendapat yang berbeda tentang sarana prasarana di pelabuhan bahwa:

*“Dalam hal sarana dan prasarana yang ada di pelabuhan ataupun di dalam kapal ferry masih belum ada perubahan yang berarti, dari waktu ke waktu semua sarana dan prasarana masih sama, seharusnya sarana dan prasarana harus lebih di tingkatkan, Karena hal tersebut berpengaruh pada tingkat pelayanan yang diberikan”*

Andi mengatakan bahwa :

*“Menurut saya sarana dan prasarana yang ada di pelabuhan*

*seperti loket tiket, fasilitas parkir di pelabuhan, ruang tunggu agar para penumpang tidak menunggu di luar harus lebih dimaksimalkan, selain itu sarana dan prasarana dalam kapal ferry juga butuh perhatian seperti tempat atau ruang tunggu yang diperuntukkan bagi kendaraan agar lebih teratur, juga perlengkapan keselamatan penumpang perlu ditambah”.*

Rosmaini menambahkan ,

*“Sarana dan prasarana yang ada di pelabuhan ujung belum begitu maksimal, masih begitu banyak fasilitas yang harus dimiliki misalnya jalur khusus penumpang dan kendaraan yang akan memasuki kapal serta jalur khusus penumpang pengguna kursi roda”*

**c. Sumber daya keuangan**

Menurut Armitasari selaku Manajer Keuangan, dalam rangka menyukseskan implementasi kebijakan ini, PT. ASDP Ujung Surabaya memberikan porsi anggaran cukup besar pada tahun pertama implementasi yaitu Rp. 450.000.000,- dan sebesar Rp. 100.000.000,- pada setiap tahun setelah tahun pertama.

**3. Karakteristik Lembaga Pelaksana.**

Karakteristik lembaga yang melaksanakan implementasi kebijakan adalah lembaga yang memperoleh legitimasi dari lembaga yang memiliki kompetensi menerbitkan regulasi kebijakan. lembaga implementor terpusat adalah Kementerian Perhubungan RI, sedangkan di tingkat Direktorat adalah Dirjen Perhubungan Laut yang keanggotaannya meliputi pejabat Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan laut serta Direktorat Kepelabuhanan. Di lingkungan Direktorat Kepelabuhanan, kewenangan implementor diemban oleh

Unit Penyelenggara Pelabuhan (UPP) termasuk PT. ASDP Ferry Indonesia.

Sehingga penerapan kebijakan pemimpin atas arahan top manajemen adalah wajib diimplementasikan, sehingga PT. ASDP Ferry Indonesia adalah badan yang memiliki legitimasi untuk bertindak untuk dan atas kewenangan yang diterima dari Dirjen Perhubungan Laut.

Menurut Saharudin Kotto “Dalam sosialisasi yang diadakan Dirjen Perhubungan Laut di Jakarta tentang Standar Pelayanan Penumpang Angkutan Penyeberangan Pada Pelabuhan, semua jenis pelabuhan komersial dan perintis di Indonesia wajib memenuhi standar sesuai Permenhub PM 39 Tahun 2015, termasuk PT. ASDP Ferry Indonesia tanpa terkecuali.

#### **4. Sikap Pelaksana.**

Sikap pelaksana telah berjalan secara proporsional, bentuk pelayanan yang diberikan telah sejalan dengan Permenhub Nomor PM. 39 Tahun 2015. Para pelaksana kebijakan bersikap memenuhi kepentingan penumpang. Upaya memberikan kepuasan pelayanan pada pelanggan (penumpang) menjadi sorotan utama dalam Peraturan ini. Pelaksana telah berkomitmen untuk pelayanan penumpang harus memenuhi struktur sebagaimana ditetapkan dalam kebijakan telah juga dilaksanakan dengan sebaik mungkin. Kebijakan ini dapat berjalan secara optimal dalam memberikan pelayanan kepada penumpang sehingga memuaskan.

Menurut Agusman, bahwa ada beberapa karyawan menganggap bahwa ada atau tidak ada standar pelayanan penumpang bagi mereka sama saja, hal ini karena mereka memandang standar pelayanan adalah sesuatu yang tidak berdampak baik bagi mereka sebagai karyawan.

Menurut Saharudin Kotto, secara umum para implementor telah memahami bahwa implementasi Permenhub PM 39 Tahun 2015 adalah penting, namun demikian masih ada implementor yang kurang menyadari dan memahami maksud dan tujuan implementasi kebijakan ini. Atas sikap kurang menyadari dan memahami ini maka diberikan pelatihan sehingga lebih bisa menerima dan mau mengimplementasikan kebijakan.

#### **5. Komunikasi Antar Unit Organisasi atau Kegiatan**

Komunikasi mempunyai tiga esensi yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi. Implementor kebijakan, wajib meneruskan kebijakan yang diterbitkan pemerintah dan wajib dikomunikasikan secara jelas kepada para pelaksana. Agar efektivitas implementasi bisa berlangsung, arahan dan perintah pelaksanaan harus konsisten.

Menurut Saharudin Kotto: Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Laut dan Direktorat Kepelabuhanan memiliki saluran hubungan hierarki dalam penyampaian kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan Kementerian Perhubungan, dan pelaksana kegiatan secara kelembagaan dapat langsung memperoleh arahan tersebut dengan jelas serta perintah pelaksanaan yang konsisten. Dengan demikian melalui komunikasi yang telah terbentuk pada Direktorat Perhubungan Laut, standar dan tujuan program pelayanan penumpang dapat dikirim secara jelas dan perintah-perintah standar pelayanan diterima para pelaksana secara konsisten. Sedangkan monitoring dan evaluasi implementasi dilakukan Dirjen Lalu Lintas dan Angkutan Penyeberangan. Dengan kata lain komunikasi dalam implementasi pelayanan penumpang angkutan penyeberangan pada pelabuhan sesuai

Permenhub Nomor PM. 39 Tahun 2015 tidak mengalami kendala yang berarti.

#### **6. Kondisi Sosial dan Ekonomi.**

Implementasi Permenhub Nomor PM. 39 Tahun 2015 dapat diterima karena ruang lingkup kebijakan tersebut adalah lembaga penyelenggara layanan publik yang merupakan kelompok yang terdidik dan modern. Dalam implementasinya juga didukung oleh kemajuan teknologi yang digunakan sehingga lebih mudah dalam memperoleh dan menerima informasi mengenai Standar Pelayanan Penumpang.

Menurut Armita sari selaku Manajer Keuangan, kondisi ekonomi PT. ASDP Ferry Ujung Surabaya berada pada level menengah ke atas yang juga turut menjadi penentu keberhasilan dalam implementasi. Kondisi ekonomi relatif baik tersebut berdampak pada besar sumber daya keuangan yang dialokasikan dalam implementasi Permenhub Nomor PM. 39 Tahun 2015.

Menurut Kukuh Handoyo, rata-rata karyawan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai deskripsi pekerjaan dan beban pekerjaan pelayanan penumpang sebanding dengan manfaat ekonomi yang diterima karyawan pada semua lini. Walaupun dalam kegiatan pelayanan penumpang terdapat perbedaan tingkat kesulitan antara satu dengan lain bagian.

#### **7. Efektivitas Kinerja Pelayanan Penumpang.**

Berdasarkan hasil pengamatan peneliti di lapangan dan hasil wawancara dengan narasumber, capaian tujuan sasaran implementasi kebijakan Permenhub 39 Tahun 2015 belum berhasil, baik kuantitas maupun kualitas. Pelayanan yang diberikan oleh sumber daya manusia sudah baik dan memuaskan penumpang. Fungsi pengawasan implementasi kebijakan berjalan cukup

baik. Kinerja dalam memberikan pelayanan kepada penumpang menjadi tanggung jawab sepenuhnya PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Ujung Surabaya. Menurut Rosmaini “Jika dilihat dari kapabilitas dalam mengimplementasikan kebijakan standar pelayanan kepada penumpang, kemampuan staf implementor sudah cukup memadai. Jika dilihat cakupan tugas sebagai implementor kepada penumpang merupakan tugas yang tidak ringan bagi staf implementor di lapangan.

Menurut Saharudin Kotto: Efektivitas kinerja pelayanan penumpang dapat dilihat dari aktivitas kelembagaan dalam mengkomunikasikan standar dan tujuan implementasi dan kemampuan serta aktivitas implementor dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah kepada kelompok sasaran.

Berdasarkan penjelasan di atas menunjukkan terdapat kelemahan implementasi kebijakan standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan pada pelabuhan PT. ASDP Ferry Ujung Surabaya karena kurangnya sarana prasarana pendukung.

### **E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan pada bagian sebelumnya, diambil kesimpulan:

- 1) Implementasi kebijakan standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan pada Pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Ujung Surabaya telah dilaksanakan, namun belum berhasil.
- 2) Faktor yang mempengaruhi belum berhasilnya implementasi kebijakan standar pelayanan penumpang angkutan penyeberangan pada Pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry

(Persero) Cabang Ujung Surabaya, sebagai berikut:

a) Sumber daya.

Sumber daya sumber daya manusia terutama pelaksana di lapangan belum mendukung sepenuhnya. Hal ini karena tingkat pendidikan tidak merata terutama karyawan yang bersentuhan langsung dengan penumpang, selain itu juga kurangnya jumlah tenaga keamanan. Sumber daya sarana prasarana pendukung seperti lokasi fasilitas kesehatan jauh dari area pelabuhan, tidak tersedia CCTV, jeleknya kualitas cahaya lampu dalam ruang tunggu, tidak terdapat opsi pembayaran tunai tiket kapal, tidak tersedia AC dalam ruang tunggu. Tidak ada pemisahan lanjur penumpang dan lanjur kendaraan saat akan keluar-masuk kapal. Tidak tersedia informasi gangguan kapal, tidak ada informasi angkutan lanjutan, tidak tersedia fasilitas bagi penyandang cacat dan ruang menyusui.

b) Kondisi sosial dan ekonomi. Sosial ekonomi pelaksana tidak sama disebabkan tingkat pendidikan yang berbeda sehingga cara berkomunikasi di lapangan juga berbeda.

## 2. Rekomendasi.

1) Sumber daya dan alokasi.

Sangat perlu meningkatkan kemampuan pelayanan oleh karyawan terutama yang bersentuhan secara langsung dengan penumpang di lapangan dengan jalan memberikan kursus pendek untuk meningkatkan soft skill pelayanan penumpang. Perlu penambahan personel keamanan pada area pelabuhan. Alokasi

sumber daya. Pengelolaan sumber daya keuangan lebih difokuskan penambahan sarana prasarana pendukung sehingga minimal setara dengan standar yang ditentukan dan memberikan pelatihan secara berkala karyawan sebagai pelaksana di lapangan.

2) Meningkatkan kesejahteraan karyawan terutama pada level bawah secara bertahap.

## REFERENSI

- Anderson, J (1978) *Public Policy-Making*, Second edition, Holt, Rinehart.
- Darmadi, Muhammad Zainul Arifin, Imma Widyawati Agustin (2016) *Kajian Tingkat Kepuasan Pengguna Jasa Terhadap Kinerja Pelayanan Angkutan Penyeberangan Lintas Kariangau – Penajam, Balikpapan*
- Devi Purnama Sari, Taufik Silfian, Septian Khaerul Ghany (2019) *Implementasi Kebijakan Earmarking Tax Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor Di Kota Bekasi*, Jurnal Pajak Vokasi (JUPASI).
- DR Sasongko Rubawangi, Sapit Hidayat (2020) *Implementasi Tata Cara Pemindahan Barang Yang Melewati Batas Waktu Penumpukan (Long Stay) Terhadap Dwelling Time di Terminal Petikemas Surabaya*. Program Diploma Pelayanan: Universitas Hang Tuah Surabaya
- Endang, Silaningsih, Siti Maelani (2019) *Peningkatan Loyalitas Penumpang Melalui Standar Pelayanan Minimum Pada Kereta Api Pangrango Jalur Bogor - Sukabumi*, Jurnal Visionida.

- Henry, Nicholas (1995) *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc.
- Hoogerwerf (1983) Ilmu Pemerintahan. Jakarta, Erlangga.
- Islamy, Irfan (1994) Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Jakarta, Bumi Aksara.
- Johny Malisan, Iwan Heru Chisdijanto (2018) Analisis Tingkat Pelayanan Terminal Penumpang Pelabuhan Balikpapan, Jurnal Penelitian Transportasi Laut.
- Masrully (2019) Menakar Implementasi Kebijakan Keselamatan Dan Kesehatan Kerja Di Indonesia, Jurnal Wacana Kinerja: Kajian Praktis Akademis Kinerja dan Administrasi Pelayanan Publik.
- Nugroho, Iwan dan Roehim, Dahuri (2006) Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan, Jakarta, LP3ES.
- Soenarko (2005) Kebijakan Pelaksanaan Pemerintah. Airlangga, University Press, Surabaya.
- Van Metter, Donald, S. And Van Horn, Carl E (1975) *The Policy Implementation Proses: A Conceptual Framework, Administration and Society*, Vol 6 No.4, February, Sage Publications, Inc, United States of America.
- Wiliam N. Dunn (2000) Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi Ke-dua, Yogyakarta, Gajah Mada University Press.
- Zaiful Arief (2017) Pengaruh Kualitas Pelayanan Penyeberangan Terhadap Kepuasan Pengguna Jasa Kapal di Pelabuhan Ujung-Kamal PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Surabaya, Equilibrium, Jurnal Ilmiah Ekonomi dan Pembelajarannya.
- Peraturan Menteri Perhubungan RI Nomor 39 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Penumpang Angkutan Penyeberangan.
- Materi Diklat Manajemen Operasional Pelabuhan Penyeberangan Angkatan XVII (2014) Direktorat Usaha Pelabuhan PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero)