



Peran Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Angkutan Umum Transportasi Bus Antar Kota dalam Provinsi (AKDP)

Amalia Indah Savitri^{1*}, Debby Febriyan Eprilianto², Muhammad Farid Ma'ruf³
Revienda Anita Fitrie⁴

¹⁻⁴ Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

Email: amalia.22102@mhs.unesa.ac.id^{1*}, debbyeprilianto@unesa.ac.id², muhammadfarid@unesa.ac.id³, reviendafitrie@unesa.ac.id⁴

*Penulis Korespondensi: amalia.22102@mhs.unesa.ac.id

Abstract. *This study aims to analyse the role of the East Java Provincial Transportation Agency in improving the quality of inter-city bus transportation services within the province (AKDP) based on Soekanto's role theory (in Solahudin et al, 2022), which is reviewed using three indicators: regulatory role, service role, and supervisory role. The research employed a qualitative research method with techniques of interviews, observation, and documentation of the Transportation Agency, Organda, PO owners, drivers and conductors, as well as passengers at Bungurasih Terminal. The results of the study show that in terms of regulation, the Transportation Agency has established tariff policies and Minimum Service Standards (SPM), but these have not functioned optimally as operational guidelines, as reflected in the low transparency of tariff information and the varying quality of the fleet. In terms of service, although safety inspection procedures and service facilities are available, the quality of safety, comfort, terminal facilities, as well as access to information and complaint mechanisms have not been consistently felt by users. In terms of supervision, tariff compliance control and SPM implementation remain weak and tend to be tolerant of irregularities. The main findings indicate a serious gap between normative standards and field practices, resulting in standards losing their coercive power as quality guarantors. Therefore, this study recommends strengthening the enforcement of standards in a firm and consistent manner, increasing the transparency of service and tariff information, and conducting supervision that is oriented towards tangible results for the community.*

Keywords: *AKDP Buses; Government Role; Minimum Service Standards; Policy Supervision; Quality of Public Services.*

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur dalam peningkatan kualitas pelayanan angkutan umum transportasi Bus Antar Kota Dalam Provinsi (AKDP) berdasarkan teori peran Soekanto (dalam Solahudin *et al*, 2022) yang ditinjau menggunakan tiga indikator, peran pengaturan, peran pelayanan, dan peran pengawasan. Penelitian menggunakan metode penelitian kualitatif dengan teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi terhadap pihak Dishub, Organda, pemilik PO, sopir dan kernet, serta penumpang di Terminal Bungurasih. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada aspek pengaturan, Dishub telah menetapkan kebijakan tarif dan Standar Pelayanan Minimal (SPM), namun belum berfungsi optimal sebagai pedoman operasional, tercermin dari rendahnya transparansi informasi tarif dan bervariasinya kualitas armada. Pada aspek pelayanan, meskipun tersedia prosedur pemeriksaan keselamatan dan fasilitas layanan, kualitas keselamatan, kenyamanan, fasilitas terminal, serta akses informasi dan mekanisme pengaduan belum dirasakan konsisten oleh pengguna. Pada aspek pengawasan, pengendalian kepatuhan tarif dan penerapan SPM masih lemah dan cenderung toleran terhadap penyimpangan. Temuan utama menunjukkan adanya kesenjangan serius antara standar normatif dan praktik lapangan sehingga standar kehilangan daya paksa sebagai penjamin mutu. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan penguatan penegakan standar secara tegas dan konsisten, peningkatan transparansi informasi layanan dan tarif, serta pengawasan yang berorientasi pada hasil nyata bagi masyarakat.

Kata kunci: Bus AKDP; Kualitas Pelayanan Publik; Pengawasan Kebijakan; Peran Pemerintah; Standar Pelayanan Minimal.

1. LATAR BELAKANG

Angkutan umum Bus Antar Kota Dalam Provinsi (AKDP) merupakan jenis transportasi penting yang menghubungkan berbagai wilayah daerah dalam sebuah provinsi. Menurut Kementerian Perhubungan Indonesia (2024), layanan bus AKDP sangat penting dalam memastikan bahwa masyarakat yang berpindah antar wilayah memiliki akses yang dapat diandalkan, adil, dan terjangkau. Sebagai bagian dari layanan publik yang wajib disediakan oleh pemerintah daerah, transportasi umum bus AKDP seharusnya dapat menawarkan layanan berkualitas tinggi mengingat luasnya wilayah Jawa Timur dan tingginya tingkat mobilitas penduduk. Keberadaan bus AKDP dinilai penting, karena selain mengurangi ketergantungan pada kendaraan pribadi dan mendorong pengembangan sistem transportasi yang efektif dan berkelanjutan, layanan yang baik dalam moda transportasi ini akan meningkatkan dan mempermudah mobilitas penduduk.

Kualitas layanan bus AKDP di Jawa Timur masih menghadapi beberapa masalah mendasar terkait kualitas layanan yang diberikan kepada pengguna angkutan umum. Kondisi permasalahan ini tentunya berdampak pada kenyamanan, keamanan, dan kepuasan pengguna layanan. Dari sisi pengaturan, pemerintah daerah seringkali menghadapi kesulitan untuk memastikan bahwa kebijakan di lapangan dipatuhi dalam praktik penyelenggaraan angkutan umum. Meskipun berbagai peraturan telah dibuat mengenai tarif, standar pelayanan, dan persyaratan operasional, ada indikasi bahwa peraturan ini belum diterapkan secara konsisten di semua trayek dan operator. Dari sisi pelayanan, transportasi bus masih sering dianggap sebagai layanan yang tidak sepenuhnya dapat diandalkan. Masyarakat sering mengalami variasi kualitas pelayanan dalam kehidupan sehari-hari, termasuk kenyamanan, keamanan, sikap petugas, dan kondisi sarana yang digunakan.

Di Provinsi Jawa Timur masih ditemukan banyak bus AKDP yang memiliki fasilitas armada yang kurang layak. Dalam hal pengawasan, masyarakat sering berpikir bahwa pengawasan angkutan umum belum sepenuhnya dan secara merata dilakukan. Karena masih ditemukan kendaraan dengan kualitas yang buruk tetap dapat beroperasi, atau praktik pelayanan yang tidak sesuai dengan standar tetap beroperasi dalam waktu yang cukup lama. Temuan fakta di lapangan memperkuat adanya kesenjangan ini. Berdasarkan observasi pra penelitian yang dilakukan peneliti di Terminal Bungurasih Surabaya, terdapat beberapa permasalahan krusial yang ditemukan dalam pelayanan angkutan umum transportasi bus AKDP. Permasalahan tersebut antara lain, kondisi sebagian armada bus yang kurang layak jalan masih dapat ditemui pada beberapa trayek, dengan contoh nyata pada bus hijau trayek Surabaya-Mojokerto dan bus kuning trayek Mojokerto-Pasuruan.

Masalah-masalah ini menunjukkan masih ada ketidakcocokan antara harapan masyarakat dan tingkat layanan yang ditawarkan oleh penyedia transportasi. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 29 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Dalam Trayek yang mencakup aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan, keterjangkauan, kesetaraan, dan keteraturan. Standar Pelayanan Minimal (SPM) wajib diterapkan oleh Pemerintah Provinsi melalui Dinas Perhubungan untuk memastikan pelayanan angkutan umum yang berkualitas. Pemerintah pusat dan daerah bertanggung jawab untuk menjamin penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan yang selamat, aman, nyaman, tertib, dan lancar, menurut Amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ). Pada tingkatan daerah, Dinas Perhubungan adalah otoritas penyelenggara yang mempunyai tanggung jawab untuk mewujudkan hal tersebut. Peran Dinas Perhubungan bersifat multi-dimensional yang mencakup aspek regulasi, perizinan, pengawasan, pembinaan, dan penegakan hukum.

Dinas Perhubungan memiliki peran krusial sebagai instansi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan transportasi publik, terutama dalam hal pengaturan, pelayanan dan pengawasan. Peran pengawasan ini sangat penting karena langsung berkaitan dengan pemenuhan hak dasar masyarakat akan layanan yang aman, memadai, dan efektif. Dinas Perhubungan sebagai pengawas utama, bertanggung jawab untuk memastikan bahwa semua penyedia angkutan umum, khususnya bus AKDP, mematuhi persyaratan hukum dan standar layanan minimum. Pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan sangat penting dilakukan karena untuk menjaga keselamatan pengguna, kualitas layanan, dan efisiensi sistem transportasi regional, serta memastikan kepatuhan terhadap persyaratan teknis dan administratif (Rizqi et al., 2023)

Urgensi pengawasan dan regulasi oleh Dinas Perhubungan tidak hanya berkaitan dengan pemenuhan persyaratan administratif, tetapi juga hal yang sangat krusial karena merupakan upaya strategis untuk mewujudkan layanan transportasi umum yang aman dan berkualitas tinggi yang dapat mendukung mobilitas yang terus meningkat bagi warga Jawa Timur. Peran pemerintah daerah sebagai regulator dan pengawas sangat penting untuk menjaga keberlanjutan dan keandalan sistem transportasi umum, mengingat kompleksitas operasional transportasi bus AKDP. Menurut (Suprianto, 2020) Dinas Perhubungan bertugas memastikan bahwa semua operator Bus AKDP mematuhi Standar Layanan Minimum, menjaga kepatuhan tarif, memantau kelayakan armada secara berkala, dan mengawasi disiplin kerja awak bus selama memberikan layanan. Untuk menjaga kualitas layanan transportasi umum dan memenuhi kebutuhan masyarakat dengan sebaik-baiknya, pemerintah daerah melalui Dinas

Perhubungan seharusnya secara konsisten, sistematis, dan terstruktur melaksanakan tugas-tugas regulasi dan pengawasan ini.

Penelitian dilaksanakan di Provinsi Jawa Timur karena didasarkan pada tingginya mobilitas penduduk serta tingginya ketergantungan masyarakat terhadap layanan angkutan umum terutama bus AKDP untuk aktivitas antar kawasan. Jawa Timur merupakan salah satu provinsi dengan jaringan AKDP terbesar di Indonesia, sehingga kompleksitas pengelolaan transportasinya menuntut kinerja pemerintah daerah yang lebih optimal. Selain itu, berbagai fenomena empiris seperti ketidaksesuaian standar pelayanan, lemahnya pengawasan, dan kualitas layanan yang belum merata menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk mengevaluasi peran Dinas Perhubungan dalam mengelola layanan tersebut. Kondisi ini menjadikan Provinsi Jawa Timur sebagai wilayah yang relevan dan strategis untuk dikaji lebih mendalam.

Uraian latar belakang diatas menunjukkan bahwa Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 29 Tahun 2015 Terkait Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Dalam Trayek di Jawa Timur belum berjalan dengan optimal di Provinsi Jawa Timur. Meskipun kebijakan tersebut telah diatur dalam Peraturan Menteri yang sah oleh negara, tetapi peraturan terkait Standar Pelayanan Minimal belum mampu menciptakan kualitas pelayanan publik yang baik. Oleh karena itu penelitian lebih lanjut diperlukan mengenai peran Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur dalam peningkatan kualitas pelayanan angkutan umum transportasi Bus Antar Kota Dalam Provinsi (AKDP).

2. KAJIAN TEORITIS

Pelayanan Transportasi Publik

Pelayanan publik menurut Undang-Undang No.25 Tahun 2009 adalah aktivitas atau kumpulan aktivitas yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan untuk barang, jasa, dan layanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945, negara bertanggung jawab dan berkewajiban untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar masyarakatnya demi memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Menurut Permata dan Tukiman (dalam Kristyowati, 2024) Segala jenis layanan yang disediakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik termasuk dalam kategori pelayanan publik. Institusi pemerintah di semua tingkat harus memperhatikan fungsi dasar pelayanan publik, baik pusat maupun wilayah. Angkutan umum, juga disebut transportasi publik adalah salah satu jenis layanan publik yang harus disediakan oleh

pemerintah. Hal ini merupakan pelaksanaan Peraturan Menteri Perhubungan No. 15 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek. Peraturan ini mewajibkan pemerintah pusat dan/atau daerah untuk menyediakan transportasi jalan umum untuk memenuhi kebutuhan transportasi orang dengan kendaraan bermotor umum di wilayah perkotaan. Ini berarti bahwa pemerintah harus memastikan bahwa transportasi publik tersedia untuk semua orang.

Dinas Perhubungan memiliki peran strategis sebagai penyelenggara sekaligus pengawas dalam memastikan bahwa standar pelayanan minimal berjalan sesuai ketentuan. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 15 Tahun 2019 menetapkan tanggung jawab pemerintah pusat maupun daerah untuk menyediakan dan mengatur transportasi umum berbasis trayek. Oleh karena itu Dinas Perhubungan memiliki peran penting dalam memastikan kualitas layanan agar pelayanan transportasi umum memenuhi standar efisiensi, keterjangkauan, dan kepuasan pelanggan

Peran Pemerintah

Menurut Soekanto (dalam Solahudin et al., 2022.), peran merupakan bagian yang selalu berubah dari kedudukan. Seseorang atau organisasi menjalankan suatu peran jika ia melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan posisinya. Oleh karena itu, peran tidak hanya berfungsi sebagai norma, tetapi juga menunjukkan tindakan yang terjadi dalam struktur sosial. Dalam perspektif teori ini, peran pemerintah dapat didefinisikan sebagai pelaksanaan fungsi dan tanggung jawab yang diberikan oleh posisinya sebagai penyelenggara negara untuk mencapai keteraturan sosial. Pemerintah bertanggung jawab untuk menciptakan kondisi sosial yang stabil dengan meregulasi, menyediakan layanan, dan mengawasi berbagai aktivitas masyarakat, termasuk transportasi publik. Bahwa terdapat tiga dimensi utama dalam pelaksanaan peran sosial, yaitu peran pengaturan, peran pelayanan, dan peran pengawasan.

Ketiga peran ini saling melengkapi dan menunjukkan bagaimana pemerintah yaitu termasuk pemerintah daerah, berperan penting dalam menjaga keteraturan sosial dalam hal transportasi. Untuk memastikan bahwa kebijakan transportasi publik seperti Standar Pelayanan Minimal berjalan sesuai dengan prinsip keadilan dan efisiensi. Dinas Perhubungan sebagai perwakilan pemerintah daerah mempunyai fungsi pengaturan, pelayanan, dan pengawasan untuk memastikan kebijakan transportasi publik sudah terimplementasi dengan baik.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena penelitian bertujuan untuk memahami secara mendalam bagaimana peran Dinas Perhubungan dalam penyelenggaraan dan pengawasan Standar Pelayanan Minimal (SPM) serta penetapan tarif bus Antar Kota Dalam Provinsi (AKDP) sebagaimana terjadi di lapangan, bukan untuk mengukur hubungan kuantitatif antar variabel. Lokasi penelitian dilakukan di Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur dan Terminal Bungurasih serta pada beberapa Perusahaan Otobus (PO) bus AKDP yang beroperasi di wilayah Jawa Timur. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa terminal tersebut merupakan pusat aktivitas operasional bus AKDP di Jawa Timur dan menjadi titik temu antara regulator, operator, dan pengguna jasa.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan dokumentasi. Wawancara digunakan untuk menggali informasi mengenai pelaksanaan peran Dishub dalam aspek pengaturan, pelayanan, dan pengawasan. Observasi dilakukan untuk melihat secara langsung kondisi armada, terminal, serta praktik pelayanan di lapangan. Dokumentasi digunakan untuk melengkapi data berupa peraturan, data tarif resmi, dan dokumen terkait SPM. Fokus analisis penelitian ini diarahkan pada tiga aspek utama peran Dinas Perhubungan dengan dikaji menggunakan teori peran Soekanto (dalam Solahudin et al., 2022), yaitu terkait peran pengaturan, peran pelayanan, dan peran pengawasan bus AKDP.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil pengumpulan dan analisis data, ditemukan adanya kesenjangan antara kebijakan yang telah ditetapkan oleh Dinas Perhubungan dan praktik penyelenggaraan pelayanan bus AKDP di lapangan. Secara normatif, regulasi terkait SPM dan tarif telah tersedia, namun implementasinya belum berjalan secara konsisten dan merata pada seluruh operator.

Peran Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur dalam Pengaturan

Dalam konteks transportasi umum, peran pengaturan tidak hanya terkait dengan penetapan kebijakan publik dan aturan tertulis saja, melainkan juga mencakup upaya dalam menciptakan sebuah keteraturan, kepastian hukum, serta perlindungan bagi penyelenggara layanan dan pengguna jasa transportasi umum. Peran pengaturan Dishub Jatim tidak hanya diukur dari kemampuannya menetapkan kebijakan tarif secara formal, tetapi juga terkait sejauh mana kebijakan dapat berfungsi sebagai pedoman yang mengikat perilaku pelaksana dan dapat memberikan kepastian bagi masyarakat sebagai pengguna jasa. Kewenangan tersebut

menunjukkan bahwa fungsi regulasi merupakan pondasi utama dalam membentuk sistem transportasi yang tertib dan terstandar (Chen & Li, 2024)

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dinas Perhubungan telah menjalankan peran pengaturan melalui penetapan struktur tarif resmi dan penjabaran Standar Pelayanan Minimal. Penetapan tarif dilakukan melalui perhitungan biaya operasional kendaraan, jarak trayek, serta kemampuan masyarakat dalam membayar jasa, dan kemudian dibahas bersama dengan Organda serta para pemilik PO. Hasil proses tersebut kemudian disahkan secara formal melalui Peraturan Gubernur Nomor 21 Tahun 2023 sebagai acuan dasar hukum penetapan tarif bus AKDP. Temuan ini mengindikasikan bahwa tata kelola kebijakan dari proses regulasi dan mekanisme kebijakan tarif sudah berjalan sesuai dengan prinsip administratif dan partisipatif.

Selain pengaturan tarif, peran pengaturan Dishub Jatim juga tercermin dalam penjabaran Standar Pelayanan Minimal (SPM) ke dalam berbagai ketentuan teknis dan persyaratan perizinan bagi Perusahaan Otobus. SPM telah memiliki dasar hukum yang kuat melalui UU No.22 tahun 2009 yang kemudian dijabarkan secara detail pada Permenhub No.98 Tahun 2013. Secara umum, SPM adalah alat kebijakan yang bertujuan untuk memastikan bahwa setiap penyelenggara angkutan umum memberikan pelayanan dengan standar minimum yang dapat diterima masyarakat. Menurut teori peran Soekanto (Solahudin et al., 2022), penjabaran SPM ini menunjukkan pelaksanaan hak dan tanggung jawab Dishub Jatim sebagai regulator untuk menciptakan keteraturan dan kualitas layanan.

Namun demikian, temuan di lapangan memperlihatkan bahwa kebijakan tersebut belum sepenuhnya efektif dalam mengendalikan praktik operasional PO bus AKDP. Masih ditemukan perbedaan penerapan tarif pada trayek yang sama serta ketidakkonsistenan pemenuhan standar pelayanan antar armada. Dalam penelitian ini, Dishub Jatim belum dapat mentransformasikan regulasi tersebut menjadi pedoman nyata bagi pengguna jasa. Dari sisi penumpang, para penumpang tidak mengetahui tarif resmi yang seharusnya disediakan oleh negara melalui sistem informasi, penumpang mengetahui tarif berdasarkan pengalaman mereka atau dengan bertanya langsung kepada kernet. Hasil observasi peneliti mengonfirmasi bahwa meskipun terdapat sebuah papan informasi tarif di lingkungan terminal, tapi letak papan informasi tersebut kurang strategis dan secara fungsional gagal menjadi media informasi publik. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tarif yang digunakan sebagai norma hukum tidak hadir sebagai norma sosial dan operasional dalam ruang pelayanan publik.

Selain pengaturan tarif, peran pengaturan Dishub Jatim juga tercermin dalam penjabaran Standar Pelayanan Minimal (SPM) ke dalam berbagai ketentuan teknis dan persyaratan perizinan bagi Perusahaan Otobus. SPM telah memiliki dasar hukum yang kuat melalui UU

No.22 tahun 2009 yang kemudian dijabarkan secara detail pada Permenhub No.98 Tahun 2013. Secara umum, SPM adalah alat kebijakan yang bertujuan untuk memastikan bahwa setiap penyelenggara angkutan umum memberikan pelayanan dengan standar minimum yang dapat diterima masyarakat. Menurut teori peran Soekanto ((Solahudin et al., 2022)), penjabaran SPM ini menunjukkan pelaksanaan hak dan tanggung jawab Dishub Jatim sebagai regulator untuk menciptakan keteraturan dan kualitas layanan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dishub Jatim telah mengintegrasikan SPM melalui mekanisme pembinaan, inspeksi lapangan, dan evaluasi berkala, menjadikannya sebagai dasar pengendalian operasional PO. Para PO juga mengetahui dan menerima ketentuan SPM yang kemudian diterjemahkan ke dalam aturan internal perusahaan yang digunakan untuk mengarahkan sopir dan kernet dalam memberikan layanan. Secara administratif, kondisi ini menunjukkan bahwa rantai regulasi dari negara ke operator telah berjalan. Tetapi jika ditelaah lebih lanjut, terjadi pemutusan rantai proses kebijakan pada level pelaksana teknis dan pengguna jasa. Sopir dan kernet tidak pernah mengetahui secara langsung SPM dari Dishub, mereka hanya menjalankan instruksi internal perusahaan. Pada lain sisi, penumpang mengalami kualitas layanan yang cukup bervariasi karena ada armada yang layak dan nyaman, tetapi ada juga armada yang tidak memenuhi SPM tapi tetap dapat beroperasi. Penumpang bahkan menyampaikan bahwa mendapatkan bus yang nyaman merupakan sebuah keberuntungan daripada sebagai hak mereka yang seharusnya dijamin oleh negara melalui sistem pelayanan publik.

Hasil observasi yang dilakukan peneliti mendukung temuan tersebut, peneliti tidak menemukan adanya sebuah papan informasi yang menjelaskan SPM kepada publik, dan secara empiris peneliti masih menemukan armada yang tidak memenuhi ketentuan SPM tapi masih beroperasi di terminal untuk melayani penumpang. Fakta tersebut menunjukkan bahwa SPM tidak menjadi standar layanan publik yang transparan dan dapat dikontrol oleh masyarakat. Berdasarkan analisis terhadap aspek penetapan tarif dan penjabaran SPM dapat disimpulkan bahwa peran pengaturan Dishub Jatim saat ini hanya kuat pada tahap produksi regulasi saja, dibandingkan mengubah regulasi yang ada menjadi realitas pelayanan publik. Dalam kebijakan tarif maupun SPM, negara hanya sebagai pembuat aturan tetapi lemah dalam pengendalian praktik untuk menjamin kepastian mutu layanan. Sehingga kebijakan pengaturan hanya bersifat administratif legalistik dan belum berfungsi sebagai instrumen substantif peningkatan kualitas pelayanan publik.

Peran Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur dalam Pelayanan

Kualitas layanan transportasi umum merupakan indikator penting dalam menilai kinerja pemerintah daerah di bidang transportasi. Kualitas pelayanan sangat dipengaruhi oleh kemampuan organisasi pemerintah dalam mengelola sumber daya dan fasilitas pendukung operasional angkutan umum. Berdasarkan hasil penelitian, peran pelayanan Dishub Jatim dalam penyelenggaraan bus AKDP dapat dianalisis melalui tiga aspek utama, yaitu fasilitas dan kelayakan, keselamatan dan kenyamanan penumpang, serta informasi layanan dan mekanisme keluhan.

Secara normatif, fasilitas terminal dan kelayakan armada merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelayanan angkutan umum. Dalam kajian tentang standar pelayanan terminal penumpang, fasilitas pelayanan mencakup ruang tunggu, jalur keberangkatan, media informasi, serta fasilitas penunjang seperti toilet dan sarana kebersihan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pihak Dishub Jatim menyadari kompleksitas persoalan Terminal Bungurasih dan menyampaikan bahwa fasilitas dasar seperti ruang tunggu, toilet, dan fasilitas pendukung lainnya telah tersedia, tetapi Dishub mengakui bahwa masih terdapat kekurangan karena keterbatasan anggaran. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa negara memandang persoalan fasilitas sebagai persoalan penyediaan fisik dan sumber daya, bukan sebagai persoalan mutu pengelolaan layanan.

Temuan penelitian menunjukkan masalah yang lebih serius, tidak hanya sekedar keterbatasan anggaran saja. Pihak PO, sopir, dan penumpang secara konsisten menyebutkan bahwa Terminal Bungurasih sebagai ruang pelayanan cukup semrawut dan dipenuhi oleh calo hingga pedagang asongan, selain itu fasilitas dasar seperti toilet tidak dapat digunakan sebagaimana mestinya. Hasil observasi peneliti di lapangan mengonfirmasi kondisi tersebut merupakan fakta empiris, tidak hanya persepsi subjektif informan belaka. Menurut tinjauan teori peran Soekanto (dalam Solahudin *et al.*, 2022), kondisi tersebut mencerminkan bahwa Dishub Jatim belum mampu menjalankan peran pelayanan dengan aktual. Jika dikaitkan dengan konsep kualitas pelayanan publik maka kondisi terminal yang kumuh, semrawut dan tidak tertib mencerminkan kegagalan pemerintah dalam pemenuhan kenyamanan lingkungan pelayanan.

Sedangkan dari sisi kelayakan armada, hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidakkonsistenan standar pelayanan yang serius. Dari hasil wawancara dengan penumpang maupun hasil temuan observasi peneliti menunjukkan bahwa kondisi armada masih bergantung pada masing-masing PO. Terdapat armada yang layak dan terawat, tapi dilain sisi masih ada armada yang kurang layak tetapi masih diizinkan untuk beroperasi pada

trayek tertentu. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa negara belum berhasil dalam menjamin keseragaman standar minimal layanan. Menurut teori peran Soekanto (dalam Solahudin *et al.*, 2022), kondisi ini menunjukkan bahwa Dishub jatim dan PO telah menjalankan peran pelayanan dengan menyediakan fasilitas dasar dan memenuhi persyaratan kelayakan, tetapi hasilnya belum sepenuhnya memungkinkan pengalaman pelayanan yang nyaman dan seragam bagi seluruh pengguna jasa.

Selanjutnya aspek keselamatan dan kenyamanan, merupakan inti dari kualitas pelayanan. Berbagai kajian tentang pelayanan transportasi publik menempatkan keselamatan, keamanan, dan kenyamanan sebagai indikator utama yang harus dijamin oleh penyelenggara layanan. Oleh karena itu, peran pelayanan Dishub tidak hanya diukur dari keberadaan armada yang beroperasi, tetapi juga dari sejauh mana operasional tersebut menjamin keselamatan dan kenyamanan penumpang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelayanan keselamatan telah diciptakan dan dibangun dengan cukup lengkap. Dishub Jatim melakukan uji KIR, *ramp check*, pemeriksaan kelayakan kendaraan secara rutin di terminal, serta pembinaan kepada PO dan awak bus. Pihak PO juga melengkapi dengan melakukan *ramp check* internal dan memberlakukan sistem sanksi. Sopir dan kernet mengonfirmasi hal tersebut, bahwa perusahaan memang memberlakukan sanksi internal jika melanggar aturan.

Dari sudut pandang ilmu administrasi publik, kondisi tersebut menunjukkan bahwa negara dan operator bersinergi untuk membangun sistem pengendalian di level input dan proses. Sedangkan dalam pengalaman pengguna jasa, masih terdapat kesenjangan yang signifikan. Para penumpang menyampaikan bahwa meskipun sebagian bus yang mereka naiki cukup nyaman dan bersih, tetapi masih menemukan perilaku sopir yang mengemudi secara ugal-ugalan sehingga menimbulkan perasaan takut dan tidak aman. Hasil observasi peneliti menguatkan temuan tersebut. Walaupun pada saat menaiki bus peneliti belum merasakan perilaku ugal-ugalan sopir, tetapi peneliti sering melihat secara langsung di jalan raya bus AKDP yang melaju secara ugal-ugalan dan membahayakan pengguna jalan.

Dishub dan PO sudah berhasil membangun sistem, tetapi belum bisa mengendalikan perilaku manusia didalam sistem tersebut secara konsisten. Sedangkan menurut pandangan administrasi publik, kondisi tersebut mengindikasikan bahwa peran pelayanan Dishub Jatim masih dominan pada level input serta proses (uji KIR, *ramp check*, pembinaan), tetapi masih lemah pada level *outcome*, yaitu terkait rasa aman yang dirasakan oleh masyarakat. Kualitas pelayanan tidak hanya ditentukan oleh kondisi fisik sarana saja, tetapi juga ditentukan oleh jaminan keselamatan, kepastian, dan perilaku penyedia layanan terhadap pengguna jasa (Yulaicho M.R, 2022).

Pada penelitian ini, Dishub menyampaikan bahwa mekanisme informasi dan pengaduan tersedia melalui petugas yang berjaga di area terminal. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa Dishub secara struktural menganggap kanal pelayanan informasi dan keluhan sudah tersedia. Tetapi, penelitian yang dilakukan peneliti menemukan bahwa keberadaan kanal tersebut tidak hadir secara fungsional dalam pengalaman pengguna jasa. fungsi pelayanan informasi dan pengaduan secara nyata lebih banyak dilakukan oleh pihak PO yang lebih sering diwakili awak bus yaitu sopir dan kernet, bukan Dishub yang merupakan otoritas publik. Penumpang lebih sering mengadukan keluhannya kepada awak bus atau menghubungi nomer PO yang tertera pada karcis, bukan kepada petugas terminal. Hasil observasi yang dilakukan peneliti mendukung temuan tersebut, petugas terminal jarang terlihat dan peneliti tidak menemukan papan informasi yang menjelaskan terkait alur pengaduan secara jelas.

Dari pandangan administrasi publik, kondisi tersebut menunjukkan adanya kekosongan operasional pelayanan. Dishub hanya hadir sebagai lembaga struktural, tetapi tidak hadir secara fungsional untuk memadu, melayani, dan melindungi pengguna jasa ketika mereka membutuhkan informasi atau ingin menyampaikan keluhan. Sehingga, mekanisme pengaduan kehilangan fungsinya sebagai instrumen kontrol publik terhadap kualitas pelayanan.

Peran Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur dalam Pengawasan

Dalam teori peran menurut Soekanto (Solahudin et al., n.d.), peran dipahami sebagai aspek dinamis dari kedudukan (status) yang tampak ketika suatu pihak menjalankan hak dan kewajibannya sesuai posisinya dalam sistem sosial (Solahudin et al., n.d.) Dalam konteks pelayanan bus AKDP, Dishub memiliki posisi sebagai regulator sekaligus pembina yang dituntut untuk memastikan pelaksanaan ketentuan berjalan sesuai standar melalui fungsi pengawasan. Pengawasan bukan sekadar alat untuk melihat tetapi serangkaian tindakan untuk memantau kepatuhan, memberi koreksi, dan mendorong perbaikan agar ketentuan benar-benar berlaku di lapangan.

Dampak dari lemahnya pengawasan ini terlihat jelas dari sisi pengguna jasa, penumpang menyampaikan bahwa tarif yang mereka bayarkan tergantung pada situasi dan kondisi. Bahkan ada yang tidak mengetahui besaran tarif resmi yang ditetapkan oleh pemerintah. Kepastian biaya dan transparansi informasi merupakan unsur fundamental dalam kualitas pelayanan publik (Sa'diah et al., 2024). Ketika pengguna jasa tidak mengetahui secara pasti tarif resmi yang mereka bayarkan, maka negara telah gagal dalam menjamin kepastian hukum dan perlindungan konsumen. Hasil observasi peneliti di lapangan memang menemukan adanya papan informasi tarif di Terminal Bungurasih, tetapi letak penempatan papan tersebut kurang strategis karena jauh dari jalur pemberangkatan bus. Selain itu, tidak semua PO menempelkan

tarif pada kaca bus mereka. Kondisi tersebut membuat ruang abu-abu bagi praktik penetapan tarif secara sepihak. Pengawasan yang efektif adalah pengawasan yang seharusnya menghadirkan negara secara nyata melalui aktivitas pemantauan dan pengawalan berkelanjutan, bukan hanya melalui keberadaan aturan dan klaim pengawasan (Ramadani & Ma'ruf, 2021)

Selanjutnya aspek pengawasan terhadap pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM), dalam pandangan teori Soekanto (dalam Solahudin *et al.*, 2022), peran merupakan pelaksanaan nyata dari norma dalam tindakan. Dengan demikian, keberhasilan pengawasan Dishub Jatim terhadap SPM bus AKDP tidak dapat diukur dari klaim terkait pemeriksaan dan pembinaan, melainkan juga terkait sejauh mana Dishub menjalankan perannya secara konsisten untuk mencegah dan mengoreksi penyimpangan standar di lapangan,

Hasil penelitian menunjukkan adanya sebuah kompromi kebijakan yang menggeser kedudukan fungsi pengawasan, Dishub mengakui bahwa penerapan SPM belum merata dan beberapa armada yang kurang layak memang tetap diloloskan demi menghindari kekosongan trayek. Dari pandangan administrasi publik, hal tersebut menunjukkan pergeseran tujuan pengawasan. Pengawasan yang seharusnya menjadi mutu minimum dan keselamatan bergeser menjadi mekanisme untuk menjaga kontinuitas layanan. Pergeseran tersebut membuat SPM tidak dapat berfungsi sebagai batasan yang wajib dipenuhi, melainkan hanya sebagai dokumen normatif yang fleksibel mengikuti tekanan operasional.

Dalam penelitian ini, Dishub Jatim memang melakukan pemeriksaan berupa pengecekan dokumen, cek trayek, cek kesehatan, *ramp check*. Namun saat ditemukan penyimpangan substansial berupa armada yang tidak layak dan tidak memenuhi SPM, respons yang diberikan hanya berupa pembinaan dengan mengisi surat kesanggupan untuk memperbaiki kualitas layanannya, bukan tindakan tegas terhadap pelanggaran yang sedang berlangsung. Penyimpangan terhadap SPM tidak berujung pada sanksi tegas penghentian operasi, melainkan pada toleransi dan rencana perbaikan bertahap. Hal tersebut menunjukkan bahwa SPM kehilangan daya paksa sebagai instrumen pengendalian mutu.

Dampak lemahnya penegakan tersebut terlihat jelas dari perspektif penumpang, penumpang masih sering menjumpai armada dengan kondisi fisik yang buruk dan kurang layak jalan. Hasil observasi peneliti menguatkan pernyataan tersebut, peneliti masih menemukan beberapa bus dengan kondisi kurang layak tidak memenuhi SPM tetapi masih beroperasi mengangkut penumpang. Standar pelayanan minimal harus tercermin pada pengalaman nyata pengguna, terutama pada aspek bukti fisik (*tangible*) dan jaminan layanan (*assurance*). Ketika

armada tidak layak masih beroperasi, maka SPM gagal berfungsi sebagai jaminan mutu layanan bagi masyarakat (Suprianto, 2020)

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa peran Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur dalam peningkatan kualitas pelayanan Bus AKDP telah berjalan pada level regulatif dan prosedural, namun belum efektif pada level implementasi dan hasil yang dirasakan oleh masyarakat. Dalam hal pengaturan, Dishub telah membuat beberapa kebijakan yang berkaitan dengan tarif dan Standar Pelayanan Minimal (SPM), tetapi kebijakan ini belum sepenuhnya berfungsi sebagai standar operasional yang mengikat praktik di lapangan. Pada aspek layanan, meskipun berbagai instrumen dan fasilitas layanan tersedia, kualitas layanan yang dirasakan pengguna masih belum konsisten, terutama dalam hal keselamatan, kenyamanan, fasilitas, dan akses ke informasi dan mekanisme pengaduan. Sementara itu, pada aspek pengawasan, fungsi pengendalian kepatuhan tarif dan penerapan SPM masih lemah, bahkan cenderung toleran terhadap penyimpangan. Akibatnya, standar layanan kehilangan daya paksa sebagai jaminan mutu pelayanan publik.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa peran Dinas Perhubungan dalam penyelenggaraan pelayanan bus AKDP melalui pengaturan, pelayanan, dan pengawasan belum berjalan secara optimal. Secara normatif, kebijakan terkait Standar Pelayanan Minimal dan penetapan tarif telah tersedia, namun dalam praktiknya masih ditemukan ketidakkonsistenan penerapan standar layanan dan penyimpangan tarif di lapangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa permasalahan utama bukan terletak pada ketiadaan regulasi, melainkan pada lemahnya implementasi dan pengawasan. Temuan ini perlu dipahami dalam batas konteks lokasi dan objek penelitian, sehingga tidak dimaksudkan untuk melakukan generalisasi secara luas. Secara praktis, hasil penelitian ini mengisyaratkan perlunya penguatan fungsi pengawasan yang lebih tegas dan berkelanjutan serta penertiban operator yang tidak patuh terhadap standar pelayanan dan ketentuan tarif. Penelitian ini memiliki keterbatasan pada cakupan lokasi dan jumlah informan, sehingga penelitian selanjutnya disarankan untuk memperluas wilayah kajian dan menggunakan pendekatan yang lebih beragam agar diperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai tata kelola pelayanan bus AKDP.

DAFTAR REFERENSI

- Angow, F. O. (2018). Implementasi kebijakan pelayanan publik. *Jurnal Administrasi Publik*.
- Bura, F. A., Mantiri, J., & Siwi, M. C. (2023). Pemerintahan daerah (M. Rantung & T. Pangalila, Eds.; Cetakan pertama). Eureka Media Aksara.
- Chen, M., & Li, C. (2024). Evolutionary game and simulation study of public transport under government incentive and punishment mechanism. *PLoS ONE*, 19(10). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0311286>
- Damanik, K. A., & Bedasari, H. (2024). Peran Dinas Perhubungan dalam pelayanan angkutan kota Trans Metro di Kota Pekanbaru. *HEMAT: Journal of Humanities Education Management Accounting and Transportation*, 1(2), 391–401.
- Dewi, C. P., & Larasati, E. (2023). Inovasi pelayanan transportasi publik BRT (Bus Rapid Transit) Trans Semarang oleh Dinas Perhubungan Kota Semarang. Universitas Diponegoro.
- Duranton, G. (2015). Roads and trade in India: Economics of transport infrastructure. *The World Bank Economic Review*, 29(2), 1–20.
- Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. (2013). Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 98 Tahun 2013 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek.
- Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. (2015). Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 98 Tahun 2013 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek.
- Kristyowati, R. (2024). Evaluasi inovasi pelayanan program Suroboyo Bus dalam mewujudkan transportasi publik berkelanjutan di Kota Surabaya, Jawa Timur. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 4(5).
- Luthfiyyah, P. H. D., Yuningsih, N. Y., & Afrilia, U. A. (2024). Kualitas pelayanan transportasi publik Bus Rapid Transit (BRT) melalui Biskita Trans Pakuan Kota Bogor tahun 2022. *Jurnal Administrasi Pemerintahan (Janitra)*, 4(1), 21–30.
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur. (2023). Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 21 Tahun 2023 tentang Tarif Angkutan Umum Bus Antar Kota Dalam Provinsi (AKDP).
- Prasetyo, A., & Hidayat, R. (2021). Analisis tanggung jawab dan fungsi pengawasan Dinas Perhubungan. *Jurnal Transportasi Modern*.
- Ramadani, R., & Ma'ruf, M. F. (2021). Peran camat dalam pembinaan dan pengawasan administrasi pemerintahan desa. *Publika*, 9(2), 1–10.
- Rizqi, L. N., Novaria, R., & Murti, I. (2023). Kualitas pelayanan Bus Trans Jatim terhadap kepuasan masyarakat. *Eksekusi: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi Negara*, 2(1), 286–302. <https://doi.org/10.55606/eksekusi.v2i1.887>

- Sa'diah, E. H., Mardiah, D., Aini, M., Hanifan, & Apriliani, A. (2024). Kualitas pelayanan transportasi publik. *Karimah Tauhid*, 3(2).
- Solahudin, D. S., Sagita, N. I., & Sutisna, J. (2022). Optimalisasi peran litbang dalam mewujudkan kegiatan litbang satu pintu di Kota Bandung.
- Sugiyono. (2023). Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D. Alfabeta.
- Suprianto. (2020). Fungsi pemerintah dalam pelayanan publik (kasus pengujian kendaraan bermotor pada UPTD Dinas Perhubungan Informasi dan Komunikasi Kabupaten Kampar). *JOM FISIP*, 1(2).
- Syafira, A. (2022). Peran Dinas Perhubungan Kota Medan dalam pengawasan transportasi umum rute Marelan–Amplas. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum (JIMHUM)*, 2(1), 1–20.
- Tamara, Q. (2025). Peran Dinas Perhubungan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam meningkatkan kualitas pelayanan transportasi umum Trans Jogja di Daerah Istimewa Yogyakarta [Skripsi, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta].
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Yulaicho, M. A. R. (2022). Peran Dinas Perhubungan dalam mengoptimalkan fungsi pengelolaan trayek angkutan kota lyn di Terminal Intermoda Joyoboyo Kota Surabaya [Skripsi, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur].