



---

---

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Jalan merupakan salah satu infrastruktur yang sangat penting untuk pembangunan baik dalam skala nasional maupun daerah. Dalam pembangunan daerah di Indonesia terdapat 3 hal penting yang menunjang pembangunan di suatu daerah tersebut yaitu yang pertama adalah Listrik, Air dan Jalan. Oleh karena itu, infrastruktur yang satu ini mendapat perhatian yang besar bagi para pemerintah baik pusat maupun daerah untuk menunjang kemajuan suatu wilayah.

Kondisi jalan di Indonesia saat ini masih banyak kekurangan, Direktorat Jendral Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum Djoko Murjanto mengakui bahwa jalan di Indonesia belum sepenuhnya dalam kondisi mantap. Namun, kata dia, dari data yang dimilikinya, proporsi jalan rusak semakin minim. Pemerintah mengklaim kondisi jalan yang rusak ringan 0,8 persen dari keseluruhan jalan nasional. Sedangkan kondisi jalan yang masuk kategori rusak berat sebesar 9,2 persen dari panjang jalan nasional keseluruhan 38.500 kilometer.<sup>1</sup>

Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia yang khusus membahas mengenai Jalan yaitu UU RI Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan. Di sini, kebijakan pemeliharaan jalan itu sendiri tercantum pada pasal 30 ayat 1 poin b yang menyebutkan bahwa penyelenggara jalan wajib memrioritaskan pemeliharaan, perawatan dan pemeriksaan jalan secara berkala

---

<sup>1</sup> Berdasarkan data yang diperoleh dari website media merdeka.com <http://www.merdeka.com/uang/3800-kilometer-jalan-di-indonesia-rusak.html> yang diakses pada tanggal 09 Maret 2014



untuk mempertahankan tingkat pelayanan jalan sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan pada Peraturan Pemerintah no 34 Tahun 2006 di antaranya kriteria SPM untuk jaringan jalan dan kriteria SPM untuk ruas jalan. Kriteria SPM untuk jaringan jalan yaitu 1) Aksesibilitas; 2) Mobilitas; dan 3) Keselamatan, sedangkan kriteria SPM untuk ruas jalan ditetapkan oleh dua indikator yaitu 1) kondisi jalan, dan 2) kecepatan.

Selain itu, pembagian wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tercantum juga pada pasal 30 ayat 1 poin e yang menyebutkan bahwa sebagian wewenang Pemerintah di bidang pembangunan jalan nasional mencakup perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian dan pemeliharaannya dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kebijakan untuk pemeliharaan jalan baik jalan nasional, provinsi, kabupaten, jalan desa dan jalan kota juga tercantum pada masing-masing pasal 31, pasal 32, pasal 33 dan pasal 34.

Dijelaskan lebih lanjut dengan adanya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan yang disebutkan pula mengenai pemeliharaan jalan di pasal 1 ayat 8, serta pembagian wewenang Pemerintah yang tercantum pada pasal 59 ayat 1. Selain itu, adanya pengkajian, penelitian dan pengembangan di bidang jalan yang mencakup aspek perencanaan, pemrograman, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan pemeliharaan, teknologi bahan dan alat, tata laksana serta pengawasan dan pengendalian tercantum pada pasal 82 ayat 3 dan dijelaskan kembali mengenai pembangunan jalan dan program penanganan jaringan jalan pada pasal 83 dan pasal 84 ayat 3.



Serta dijelaskan lebih detail mengenai pengoperasian dan pemeliharaan jalan pada Paragraf 6 pasal 96-pasal 101.

Pada 2007, panjang jalan raya di Jawa Timur mencapai 3.900,19 kilometer, terbagi atas jalan nasional (1.899,21 km), dan jalan provinsi (2.000,98 km). Berikut kondisi jalan nasional dan jalan provinsi di Jawa Timur<sup>2</sup>:

**Tabel I.1 Kondisi Jalan Nasional di Provinsi Jawa Timur Tahun 2007**

Kondisi Jalan Nasional	Panjang Jalan (%)
Baik	16,06%
Sedang	65,18%
Rusak Ringan dan Berat	18,76%

*Sumber: RPJMD Provinsi Tahun 2009-2014*

**Tabel I.2 Kondisi Jalan Provinsi di Provinsi Jawa Timur Tahun 2007**

Kondisi Jalan Provinsi	Panjang Jalan (%)
Baik	4,58%
Sedang	75,50%
Rusak Ringan dan Berat	19,93%

*Sumber: RPJMD Provinsi Tahun 2009-2014*

Pemerintah pusat bersama pemerintah daerah belum melakukan upaya terpadu untuk mengurangi, dan sedapatnya menghilangkan pembebanan muatan lebih dari kendaraan berat, khususnya truk bergandar tunggal, dengan tekanan gandar jauh melampaui daya dukung jalan. Tingkat kerusakan jalan akibat

<sup>2</sup> Berdasarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Provinsi Jawa Timur Tahun 2012 hal I-14. Lihat pula pada bab 13 Rencana Pemerintah Jangka Menengah Daerah (RPJMD) periode 2009-2014 hal 246-247.



pembebanan muatan lebih (*excessive over loading*) dan sistem penanganan yang belum memadai, berakibat pada rusaknya jalan sebelum umur teknis jalan tersebut tercapai. Hal tersebut akan membutuhkan biaya tambahan untuk mempertahankan fungsi jalan tersebut dan mengurangi alokasi dana untuk jalan yang lain, sehingga pada akhirnya pengelolaan seluruh jaringan jalan akan terganggu. Selain itu, kerugian paling besar secara langsung akan dialami oleh pengguna jalan yaitu bertambahnya waktu tempuh perjalanan sehingga biaya operasional kendaraan akan semakin tinggi, serta akibat tak langsung komponen biaya transportasi pada proses distribusi barang semakin bertambah.<sup>3</sup>

Jika sebab-sebab yang mendasar tersebut belum diselesaikan tuntas, maka pemeliharaan jalan dengan biaya APBN maupun APBD tidak akan dapat mengejar proses kerusakan yang begitu cepat terjadi. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Jawa Timur, disebutkan mengenai kondisi permukaan jalan Provinsi di Jawa Timur pada Tahun 2012 yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini<sup>4</sup>:

**Tabel I.3 Kondisi Jalan Provinsi di Jawa Timur Tahun 2012**

Kondisi Jalan	Panjang Jalan Provinsi (%)
Baik	36,90%
Sedang	48,83%
Rusak Ringan dan Rusak Berat	14.27%

*Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur*

<sup>3</sup> Dikutip berdasarkan buku *Perumusan Strategi Pembangunan dan Pembiayaan Infrastruktur Skala Besar* bab II Kondisi Eksisting Infrastruktur di Indonesia, hal II-30.

<sup>4</sup> Berdasarkan data Statistik Daerah Provinsi Jawa Timur 2013 milik Badan Pusat Statistik Jawa Timur. hal 37.



Hal ini tentu saja harus mendapatkan perhatian dari pemerintah Provinsi Jawa Timur, khususnya Dinas Pekerjaan Umum Binamarga yang sudah jelas dituliskan pada Peraturan Daerah No 21 Tahun 2000 tentang Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga pada pasal 4 mengenai fungsi dari Dinas tersebut yang salah satunya adalah perumusan perencanaan pembangunan, pemeliharaan dan pemanfaatan jalan. Fungsi yang sangat penting bagi masyarakat ini memang harus dilakukan secara berkala khususnya pada program pemeliharaan jalan karena jalan adalah salah satu infrastruktur yang sangat penting dalam akses kehidupan bermasyarakat, baik hal berbisnis, ataupun mobilitas masyarakat.

Kota Surabaya yang saat ini sebagai Kota Metropolitan, lalu lintasnya seringkali menjadi faktor yang sangat beresiko bagi masyarakat. Apalagi jika tidak diseimbangkan dengan infrastruktur yang disediakan oleh pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kota Surabaya. Menurut Perda Nomor 8 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dijelaskan bahwa pemeliharaan jalan di kota Surabaya itu menjadi salah satu tugas penting yang diberikan kepada Dinas Pekerjaan Umum Binamarga dan Pematusan Surabaya sebagai petugas pelaksana mengenai pembangunan dan pemanfaatan jalan yang juga mencakup pemeliharaan jalan.

Secara lebih rinci Perda Nomor 8 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah ini disampaikan melalui Peraturan Walikota Surabaya No. 91 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya yang menjelaskan bahwa di dalam struktur Dinas Pekerjaan Umum Binamarga dan Pematusan Surabaya terdapat berbagai bidang-bidang yang berfungsi untuk mencapai tujuan dari

**BAB I PENDAHULUAN**

organisasi tersebut. Salah satunya adalah bidang jalan dan jembatan yang di dalamnya tercantum tugas untuk menangani pengoperasian dan pemeliharaan jalan kota. Inilah yang mendasari adanya pelaksanaan kebijakan pemeliharaan jalan kota di kota Surabaya sebagai bentuk tindakan dari pemerintah kota Surabaya melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Binamarga dan Pematuan Surabaya untuk mengatasi permasalahan pengguna jalan.

Jika melihat kondisi jalan kota Surabaya pada tahun 2009, terjadi peningkatan kualitas sehingga sampai tahun 2013 ruas jalan yang dalam kondisi baik sepanjang 1.647,55 km atau 98,19% dari keseluruhan jaringan jalan yang sebelumnya di akhir tahun 2012 sepanjang 1609,96 km atau 96% dari seluruh jaringan jalan. Hingga tahun 2013, jalanan di Surabaya yang dalam kondisi rusak ringan dan rusak berat hanya tinggal 13,79 km atau sebesar 0,81% dari seluruh jaringan jalan, yang sebelumnya sepanjang 39,60 km atau 2,36% di akhir tahun 2012 lalu seperti yang dapat kita lihat di tabel I.4 di bawah ini:

**Tabel I.4 Kondisi Jaringan Jalan (%) Kota Surabaya**

Uraian	Tahun				
	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Kondisi Jalan/(Beraspal)</b>					
a. Baik	85%	83.09%	86.22%	96.00%	98.19%
b. Sedang	7%	7.24%	5.55%	1.64%	0.99%
c. Rusak Ringan dan Rusak Berat	8%	9.66%	8.22%	2.36%	0.81%
Jumlah	100%	100%	100%	100%	100%

*Sumber: Dinas Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya*



Dalam tabel I.4 dapat dilihat bahwa kondisi jaringan jalan Kota Surabaya cenderung membaik setiap tahunnya sehingga kondisi jaringan jalan yang rusak ringan dan berat selalu menurun serta selalu ada pembangunan jalan yang baru pada setiap tahunnya.

Namun, menurut beberapa media, masih banyak pendapat bahwa kondisi jaringan jalan Kota Surabaya di data tersebut tidak sebaik kondisi di lapangan. Media Surabaya Pagi<sup>5</sup> pada hari Rabu, 26 Feb 2014 menyebutkan bahwa kondisi jalan rusak ringan dan bergelombang itu di antaranya terlihat di Prapen, Pandugo, Gresikan, Kalianak, Rungkut dan kawasan Benowo. Sedangkan kondisi jalan rusak berat saat ini terjadi di Jalan Tanjungsari, padahal jalan tersebut baru diperbaiki pada awal 2013 lalu. Hingga saat ini belum ada upaya perbaikan yang dilakukan Pemkot Surabaya terhadap jalan yang padat lalu lintas tersebut. Anggaran besar yang diperuntukkan perawatan dan pembangunan jalan di Surabaya ini belum membuahkan hasil yang maksimal. Anggaran khusus yang sudah dikeluarkan Pemkot untuk perbaikan jalan rusak dan pembangunan jalan baru mencapai Rp 252,8 miliar. Namun, kenyataannya hampir di semua wilayah ada proses perbaikan serta pembangunan jalan baru di beberapa kawasan. Wakil ketua komisi C DPRD Surabaya, Simon Lekatompessy berpendapat bahwa dewan sudah berulang kali membahas jalan rusak di Kota Surabaya namun kenyataannya banyak jalan yang hanya tambal sulam dan dibiarkan tanpa ada solusi perbaikan ulang. Dewan juga seringkali mengingatkan agar perbaikan jalan rusak tidak menjadi masalah rutin setiap tahun.

---

<sup>5</sup> <http://www.surabayapagi.com> diakses pada 15 April 2014



Media Jawa Pos, hari Sabtu, tanggal 10 Mei 2014 menunjukkan bahwa pengerjaan perbaikan jalan Klumprik PDAM (akses dari Wiyung ke Balas Klumprik) yang dilakukan DPUBMP belum dituntaskan dari beberapa bulan yang lalu dengan cepat, karena terkendala cuaca yang ekstrim. Hingga berita ini ditulis, perbaikan jalan tersebut belum dikerjakan kembali. Hal ini menunjukkan bahwa kurang tanggapnya pemerintah kota dalam melaksanakan kebijakan pemeliharaan jalan kota yang mengorbankan resiko keselamatan dari pengguna jalan.

Di waktu yang lain ditunjukkan pula bahwa masih belum adanya tindakan pemerintah kota untuk mengevaluasi terhadap proyek infrastruktur yang dilaksanakan. Hal ini ditunjukkan pada media Jawa Pos hari Sabtu tanggal 7 Juni 2014 yang menyebutkan bahwa serapan anggaran di DPUBMP masih terbilang rendah, mengacu pada APBD 2014 DPUBMP mengelola anggaran 1,15 triliun rupiah, namun yang terserap baru 115 miliar saja atau 9,96% saja. Sebagaimana pengalaman tahun-tahun sebelumnya serapan proyek infrastruktur akan cepat pada september atau oktober. Sebab pada bulan itu rekanan mengebut proyek yang dikerjakan.

Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa pelaksanaan dari kebijakan pemeliharaan jalan kota di kota Surabaya ini cenderung meningkat di akhir tahun yang di mana seharusnya apabila terdapat kondisi jalan yang rusak, harus segera ditangani oleh pemerintah kota sebelum merugikan dan membahayakan keselamatan pengguna jalan. Hal ini mengartikan bahwa pemerintah kota masih belum menunjukkan performa yang maksimal dalam menanggapi permasalahan jalan di kota Surabaya sehingga perlu dinilai oleh





berbagai elemen masyarakat supaya dijadikan bahan evaluasi oleh pemerintah kota Surabaya.

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, penelitian ini dikhususkan pada jalan kota karena menurut klasifikasi jalan berdasarkan administrasi pemerintahan atau statusnya adalah pengelompokan jalan yang dimaksudkan untuk mewujudkan kepastian hukum penyelenggaraan jalan sesuai dengan kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Jalan umum menurut statusnya dikelompokkan ke dalam jalan [nasional](#), jalan [provinsi](#), jalan [kabupaten](#), jalan [kota](#), dan jalan [desa](#) yaitu sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Jalan nasional, merupakan jalan arteri dan jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan antaribukota provinsi, dan jalan strategis nasional, serta [jalan tol](#).
2. Jalan provinsi, merupakan jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan ibukota provinsi dengan ibukota kabupaten/kota, atau antaribukota kabupaten/kota, dan jalan strategis provinsi.
3. Jalan kabupaten, merupakan jalan lokal dalam sistem jaringan jalan primer yang tidak termasuk jalan yang menghubungkan ibukota kabupaten dengan ibukota [kecamatan](#), antaribukota kecamatan, ibukota kabupaten dengan pusat kegiatan lokal, antarpusat kegiatan lokal, serta jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder dalam wilayah kabupaten, dan jalan strategis kabupaten.

---

<sup>6</sup> Berdasarkan UU 38 Tahun 2004 tentang Jalan pasal 9.



4. Jalan kota, adalah jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder yang menghubungkan antarpusat pelayanan dalam kota, menghubungkan pusat pelayanan dengan persil, menghubungkan antarpersil, serta menghubungkan antar pusat permukiman yang berada di dalam kota.
5. Jalan desa, merupakan jalan umum yang menghubungkan kawasan dan/atau antar permukiman di dalam desa, serta jalan lingkungan.

**Tabel I.5 Panjang Jalan Dalam Kondisi Baik (%) Tahun 2010-2013****Kewenangan Kota Surabaya**

No	Uraian	2010	(%)	2011	(%)	2012	(%)	2013	(%)
1.	Panjang Jalan Dalam Kondisi Baik Kota Surabaya (Km/%)	1185.01	83,09%	1444.62	86.22%	1.609.96	96.00%	1647.55	98.19%
2.	Panjang Seluruh Jalan Kota Surabaya	1426.15	100%	1675.45	100%	1677.05	100%	1677.98	100%
3	Gap Panjang Jalan	2010/2011 : 8%		2011/2012: 0,047%		2012/2013: 0,027%			

*Sumber: Dinas Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya*

Berdasarkan data tersebut, sebagian besar jaringan jalan kota dalam kondisi baik, namun masih banyak jalan kota yang tergolong sedang hingga rusak berat. Tercatat dalam dinas PU dan Binamarga Kota Surabaya setempat bahwa masih ada 30.43 km atau 1.8% yang termasuk dalam skala sedang, rusak ringan dan rusak berat<sup>7</sup>, serta kenaikan panjang jalan yang signifikan hanya terjadi pada sepanjang 2010-2011 terdapat kenaikan 8%, kemudian sepanjang 2011-2012 terdapat kenaikan 0,04% dan yang terkini sepanjang 2012-2013 terdapat kenaikan 0,02% sehingga hal ini perlu ditindaklanjuti agar mobilitas semakin lancar.

<sup>7</sup> Lihat tabel I.4, hal I-6.



Dilihat sebagai kebijakan/program/fungsi dari pemerintah daerah, tentulah pada umumnya hal itu diartikan sebagai suatu kegiatan pemerintah yang memiliki batas-batas yang mencakup banyak kegiatan yang menyangkut pengesahan atau legislasi, dan penggunaan sumber-sumber daya yang diperlukan. Kebijakan itu dapat dilihat dari apa yang dihasilkan atau diberikan kepada masyarakat oleh pemerintah sebagai bentuk tindakan nyata dari apa yang telah dijanjikan oleh para pemerintah ataupun yang telah disahkan oleh undang-undang. Cara lain untuk memahami makna kebijakan adalah dengan melihatnya dari sudut hasil akhirnya, yaitu dalam artian apa yang senyatanya telah dicapai yang akan memungkinkan kita untuk memberikan penilaian mengenai apakah tujuan formal/normatif dari suatu kebijakan benar-benar telah terbukti terwujud dalam praktik kebijakan sebenarnya<sup>8</sup>.

Dilihat dalam suatu siklus, proses kebijakan publik diawali dari adanya isu-isu tertentu sebagai suatu masalah yang kemudian mulai dicari berbagai alternatif pemecahan atas masalah tersebut, yang dilanjutkan dengan perumusan kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan oleh suatu institusi atau badan atau lembaga atau perorangan yang berkaitan dengan kebijakan tersebut, kemudian dievaluasi yang dapat menyebabkan adanya revisi kebijakan atau perubahan kebijakan hingga menjadi suatu tahapan pengakhiran kebijakan yang dapat pula kembali menjadi suatu isu-isu yang akan menimbulkan masalah lagi sehingga membutuhkan alternatif solusi yang baru.

---

<sup>8</sup> Solichin Abdul Wahab, 2008, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. hal 28-31.



Dari siklus yang dijelaskan tersebut diharapkan dapat menyelesaikan masalah-masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat yang dalam penelitian ini yaitu permasalahan pelaksanaan kebijakan pemeliharaan jalan kota di Kota Surabaya sehingga perlu adanya evaluasi terhadap pelaksanaan tersebut supaya di waktu yang mendatang masalah ini tidak muncul lagi dan para pengguna jalan bisa mendapat haknya dalam menggunakan jalan secara nyaman dan aman.

Tahapan siklus kebijakan<sup>9</sup> ini bisa dilihat pada gambar I.1 di bawah ini:



Gambar I.1 Tahapan Siklus Kebijakan

Penelitian ini berfokus pada tahapan evaluasi kebijakan, yang memiliki arti bahwa evaluasi kebijakan pada hakikatnya mempersoalkan apa yang sesungguhnya telah terjadi sebagai hasil dari sebuah kebijakan atau apa yang terjadi sesudah kebijakan tertentu diimplementasikan. Dengan begitu evaluasi akan mempersoalkan dampak nyata dari sebuah proses legislasi atau seberapa

<sup>9</sup> Solichin Abdul Wahab, *Ibid.* hal 39.



jauh kebijakan tertentu senyatanya mencapai hasil-hasil yang diinginkan<sup>10</sup>. Maka dari itu, evaluasi kebijakan dalam hal ini pemeliharaan jalan kota di Kota Surabaya sangat dibutuhkan, yang menurut para ahli hal ini sangat penting dilakukan sebab pemeliharaan jalan menurut World Bank (1998) serta Schileser dan Bull (1993)<sup>11</sup> adalah suatu proses untuk mengoptimalkan kinerja jaringan jalan sepanjang tahun yang secara umum bertujuan untuk menjaga agar jalan tersebut tetap berfungsi melayani kebutuhan ekonomi sosial masyarakat sepanjang tahun dan mengurangi tingkat kerusakan serta biaya operasi kendaraan. Sedangkan menurut Mahmud dkk<sup>12</sup> rencana pemeliharaan jalan meliputi sistem informasi, sistem manajemen aset, dan rencana penanganan pemeliharaan jalan yang meliputi pemeliharaan rutin, pemeliharaan berkala dan rehabilitasi. Pemeliharaan jalan dilakukan melalui tahap-tahap yang rasional dan terpadu yang dikenal dengan siklus pemeliharaan.

Studi-studi mengenai pemeliharaan jalan telah banyak dilakukan sebelum ini, baik di Kota Surabaya maupun di luar Kota Surabaya. Seperti yang dilakukan oleh Dian Agung Saputro dkk<sup>13</sup>, mahasiswa Universitas Brawijaya Malang pada tahun 2011 dalam penelitiannya yang berjudul “Evaluasi Kondisi Jalan dan Pengembangan Prioritas Penanganannya (Studi Kasus di Kecamatan Kepanjen

<sup>10</sup> Solichin Abdul Wahab. *Ibid.* hal 34-38

<sup>11</sup> Zainuddin, Paulus R, dan MY Jinca, 2009, *Kerusakan dan Manajemen Pemeliharaan Prasarana Transportasi Jalan Di Kota Kendari*, Jurnal Teknik Sipil Volume 21 Nomor 4 dalam Tinjauan Pustaka Universitas Sumatera Utara hal 15.

<sup>12</sup> Mahmud Salim, M. Tranggono dan Syaiful A, 2002, *Konsep Pemeliharaan Jalan Yang Efektif dan Efisien*, Makalah Teknik Pada Seminar Lokakarya Pemeliharaan Jalan, Bandung, 19 Juni 2002 dalam Tinjauan Pustaka Universitas Sumatera Utara hal 15.

<sup>13</sup> Dian Agung Saputro, dkk., 2011. *Evaluasi Kondisi Jalan dan Pengembangan Prioritas Penanganannya (Studi Kasus di Kecamatan Kepanjen Kabupaten Malang)*. Jurnal Rekayasa Sipil Volume 5, No 2-2011. Malang.



Kabupaten Malang)” menghasilkan jawaban penelitian berupa hasil evaluasi terhadap ruas jalan di kecamatan kepanjen sehingga menjadi pertimbangan untuk prioritas penanganan jalan dalam pemeliharaan jalan.

Selain itu, penelitian Desi Meriana, Rahayu Sulistyorini, I Wayan Diana yang berjudul “Analisis Konsep Pemeliharaan Jalan Terkait Keterbatasan Alokasi Anggaran Di Wilayah Sumbagsel” dalam Jurnal Rekayasa, Vol.16, No. 2, Agustus 2012 Universitas Lampung menghasilkan jawaban penelitian berupa penjelasan mengenai keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah pusat menjadi salah satu kendala belum optimalnya penanganan jalan di Indonesia, penentuan alokasi anggaran berdasarkan kebutuhan daerah serta penggunaan *software* yang digunakan untuk penyusunan prioritas penanganan jalan namun hasil program tersebut belum diterapkan sepenuhnya.

Pada dasarnya, kebijakan pemeliharaan jalan ini merupakan kebijakan yang selalu dianggarkan setiap tahunnya dikarenakan terdapat bentuk pemeliharaan jalan rutin yang memang harus dilaksanakan oleh pemerintah kota. Namun dalam hal ini, penelitian evaluasi yang dilakukan bukan terhadap penganggaran yang dilihat sebagai kebijakan dalam APBD, tapi dilihat sebagai kebijakan yang berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya No. 91 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya. Sehingga penelitian ini tidak membahas secara mendalam mengenai APBD Kota Surabaya.

Oleh karena itu berdasarkan pemaparan beberapa penelitian di atas mengenai pemeliharaan jalan, apabila dibandingkan dengan penelitian ini tentu saja terdapat banyak perbedaan, dikarenakan penelitian ini menjelaskan kebijakan



pemeliharaan jalan sendiri perlu dievaluasi dalam arti proses kebijakannya bukan pada penjelasan fisik mengenai jalan ataupun dalam segi anggarannya sehingga pada tahap akhir penelitian akan diberikan beberapa rekomendasi yang bisa digunakan sebagai pertimbangan dalam melaksanakan pemeliharaan jalan kota/kabupaten di daerah lain.

### **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang masalah di atas, maka penulis membuat rumusan masalah bahwa bagaimana pelaksanaan kebijakan pemeliharaan jalan di Kota Surabaya?

### **I.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas, secara umum penelitian ini bertujuan:

- Untuk mendeskripsikan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemeliharaan jalan di Kota Surabaya

### **I.4 Manfaat Penelitian**

- a. Manfaat akademis: dari hasil penelitian ini, diharapkan supaya mejadi pembelajaran dalam studi evaluasi kebijakan publik pada sebuah kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, ataupun lembaga pemerintah lainnya.
- b. Manfaat praktis
  1. Dapat mendeskripsikan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemeliharaan jalan di Kota Surabaya.



2. Dari hasil penelitian ini, diharapkan bisa dijadikan masukan untuk sebuah proses kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah (pembuat kebijakan).

### **I.5 Kerangka Teoritik**

Setelah pemaparan di atas disebutkan bahwa terdapat kerangka konseptual yang menghubungkan konsep-konsep yang akan diteliti yaitu evaluasi kebijakan pemeliharaan jalan kota di Kota Surabaya.

Kerangka teoritik yang disusun yaitu kebijakan publik yang telah dirumuskan oleh pemerintah, yang dalam penelitian ini yaitu kebijakan pemeliharaan jalan kota. Dalam kerangka ini akan dijelaskan mengenai kebijakan publik dengan beberapa poin yaitu mulai dari pengertian kebijakan, bentuk-bentuk kebijakan, tipologi dan elemen-elemen kebijakan.

Setelah itu akan dijelaskan pula mengenai konsep evaluasi kebijakan sebagai konsep utama dalam penelitian ini yang terdiri dari poin pengertian evaluasi, macam-macamnya, tujuan dari evaluasi, kemudian dilanjutkan pada evaluasi kebijakan itu sendiri, fungsi dari evaluasi kebijakan, seberapa besar ruang lingkungannya, metode-metode dan juga langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Sehingga dari beberapa konsep tersebut disusun secara baik sehingga konsep-konsep itu saling berhubungan menjadi sebuah penelitian yang akan dilakukan.

Konsep lain dalam penelitian yaitu kebijakan pemeliharaan jalan, yang diberikan penjelasan mengenai pemeliharaan jalan, tujuan adanya pemeliharaan jalan, kategori kegiatan pemeliharaan jalan hingga tahapan-tahapan pengelolaan pemeliharaan jalan.





### I.5.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik sering dipandang dalam sebuah arti menurut Easton, sebagai pola aktivitas yang secara otoritatif mengalokasikan nilai untuk masyarakat. Kebijakan publik sebagai “sebuah perilaku disengaja yang diikuti oleh sebuah lembaga pemeritnah atau pejabat pemerintah untuk memecahkan sebuah isu perhatian publik”.<sup>14</sup>

Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye<sup>15</sup> yang mengatakan bahwa “Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”. Makna modern dari gagasan “kebijakan” dalam bahasa Inggris ini adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik –yang berbeda dengan makna “*administration*”<sup>16</sup>.

Selain itu, Hogwood dan Gunn menyebutkn 10 penggunaan istilah “kebijakan” dalam pengertian modern<sup>17</sup>:

- Sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas,
- Sebagai ekspresi tujuan umum atau aktivitas Negara yang diharapkan,
- Sebagai proposal spesifik,
- Sebagai keputusan pemerintah,
- Sebagai otorisasi formal,
- Sebagai sebuah output,

<sup>14</sup>Drs. Hessel Nogis S. Tangkilisan. M.Si.2003. *Evaluasi Kebijakan Publik – Penjelasan, Analisis dan Transformasi Pikiran Nagel*. Penerbit Balaiung dan Co, Yogyakarta.Hal 119

<sup>15</sup> Thomas R. Dye. 1975. *Understanding Public Policy*. Second Edition. Englewood Cliff, N.J.:Prentice-Hall hal 1 dalam Budi Winarno. 2012. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS. Hal 20.

<sup>16</sup> Wilson, 1887 dalam buku Wayne Parsons, 2001. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. hal 15.

<sup>17</sup>Hogwood dan Gunn, 1984:13-19 dalam buku Wayne Parsons, 2001. *Ibid*. hal 15.



- Sebagai “hasil” (*outcome*),
- Sebagai teori atau model,
- Sebagai sebuah proses.

Definisi Kebijakan publik menurut Eyestone dalam bukunya: *The Threads of Publik Policy*” yang dikutip oleh Agustino adalah “Hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Sedangkan Rose mendefinisikan Kebijakan Publik sebagai “Suatu rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekwensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan”.<sup>18</sup>

Selain hal di atas, Friedrich mengatakan kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, di mana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan - kesempatan) di mana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Untuk maksud dari kebijakan sebagai bagian dari kegiatan, Friedrich menambahkan ketentuannya bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan. Meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Leo Agustino, 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. hal 6-7.

<sup>19</sup> Leo Agustino, *Ibid.* hal 7.



### I.5.1.1 Bentuk Kebijakan Publik

Ada beberapa jenis-jenis Kebijakan yang disampaikan oleh Riant Nugroho D.<sup>20</sup> yaitu:

1. Regulatif versus deregulatif atau restriktif versus non restriktif

Kebijakan jenis pertama adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebeaskan dari pembatasan-pembatasan. Sebagian besar kebijakan publik berkenaan dengan hal-hal yang regulatif/restruktif dan deregulatif/non restruktif.

2. Alokatif versus distributif/redistributif.

Kebijakan jenis kedua adalah kebijakan alokatif dan distributif. Kebijakan kedua ini biasanya berupa kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keuangan publik.

### I.5.1.2 Tipologi Kebijakan Publik

Para ilmuwan politik dan ilmuwan Administrasi Publik telah mengembangkan sejumlah bentuk (tipologi umum) untuk mengelompokkan kebijakan-kebijakan publik.<sup>21</sup>

- a. Kebijakan substansial atau kebijakan prosedural

Kebijakan substansif meliputi kebijakan yang akan dilakukan pemerintah seperti pendidikan, kesehatan, bantuan bagi usaha kecil dan menengah, atau pembayaran keuntungan bagi kesejahteraan rakyat dan lain-lain. Kebijakan ini pada dasarnya memberi tekanan pada *subject*

<sup>20</sup> Riant Nugroho D. 2003. *Kebijakan Publik – Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. PT. Elex Media Komputindo Jakarta. hal 63.

<sup>21</sup> Leo Agustino, *Op.Cit.* hal 86-95.



*matter* dari apa yang dibutuhkan oleh warga. Sedangkan kebijakan prosedural, yang jelas, meliputi siapa yang akan melaksanakan atau bagaimana hal tersebut akan dilaksanakan.

Yang membedakan antara kedua kebijakan ini adalah dengan melihat konten kebijakan itu sendiri. Apabila isi kebijakan lebih mengarah pada upaya pengentasan suatu masalah yang tengah dialami oleh warga masyarakat, maka dapat dipastikan kebijakan tersebut adalah kebijakan substantif. Tapi ketika konten kebijakan itu hanya menyampaikan siapa yang harus melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan, maka ia termasuk dalam kategori kebijakan prosedural.

b. Kebijakan liberal dan kebijakan konservatif

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa kebijakan liberal adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan sosial mendasar terutama diarahkan untuk memperbesar hak-hak persamaan (*civil liberties and civil right*). Lebih jauh, kebijakan liberal menghendaki pemerintah melakukan koreksi atas ketidakadilan dan kelemahan-kelemahan yang ada pada aturan-aturan pemerintah sebelumnya.

Dan kebijakan konservatif lebih menekankan pada aturan sosial yang mereka anggap sudah baik dan mapan, jadi upaya untuk melakukan perubahan sosial tidak perlu untuk dilakukan (mempertahankan *status quo*). Namun, apabila tetap diperlukan perubahan-perubahan, maka hal



tersebut harus dilakukan dengan hati-hati gradual dan berjalan dengan alamiah.

c. Kebijakan distributif, kebijakan redistributif, kebijakan regulator dan kebijakan *self-regulatory*

Pengelompokan ini didasarkan pada dampak sosial dan hubungannya dengan pembentukan kebijakan. kebijakan distributif terdiri dari penyebaran pelayanan atau keuntungan pada sektor-sektor khusus baik untuk individu, kelompok-kelompok kecil, dan komunitas-komunitas tertentu.

Kebijakan redistributif termasuk usaha hati-hati yang dilakukan oleh pemerintah untuk memindahkan alokasi dana dari kekayaan pendapatan, pemilihan atau hak-hak diantara kelompok-kelompok penduduk. Yang termasuk dalam kebijakan ini adalah pengelompokan pajak pendapatan, pemberantasan masalah kemiskinan, kesehatan dan lain-lain.

Kebijakan regulator adalah kebijakan tentang penggunaan pembatasan atau larangan perbuatan atau tindakan bagi orang atau kelompok orang. Pada dasarnya kebijakan ini bersifat mengurangi kebebasan seseorang atau sekelompok orang untuk berbuat sesuatu. Contohnya, pembatasan penjualan obat-obat jenis tertentu di pasar bebas, larangan untuk menjual senjata api secara bebas di pasaran, larangan untuk membuang limbah di tempat umum dan lain-lain.

Kebijakan *self-regulatory* adalah semacam peraturan kebijakan yang berupaya untuk membatasi atau mengawasi beberapa bahan atau



kelompok. Kebijakan ini biasanya dicari dan didukung oleh sekelompok aturan sebagai alat untuk melindungi atau menawarkan kepentingan mereka sendiri. Contohnya adalah pemberian sertifikat atau lisensi profesional dan pekerjaan, pengawasan terhadap Harga Eceran Tertinggi, kebijakan tentang SIM dan lain-lain.

d. Kebijakan material dan kebijakan simbolis

Kebijakan material adalah kebijakan yang berupaya untuk menyediakan sumber penghasilan yang nyata atau kekuasaan yang sesungguhnya kepada orang-orang yang diuntungkan atau memberikan kerugian yang sesungguhnya bagi siapa yang terkena kerugian. Sedangkan kebijakan simbolis secara jelas, membagikan keuntungan atau kerugian yang mempunyai dampak kecil pada manusia.

Meskipun demikian, pengelompokan kebijakan menjadi simbolis dan material harus dilihat sebagai satu rangkaian kesatuan, dimana sebagian besar dan kecenderungan apakah kebijakan tersebut lebih bersifat simbolis atau material.

e. Kebijakan kolektif dan kebijakan privat

Kebijakan publik juga dimasukkan dalam ketentuan yang merupakan barang kolektif (invisible) atau barang privat (divisible). Yang disebut barang kolektif adalah kebijakan tentang penyediaan barang dan pelayanan bagi keperluan orang banyak (kolektif). Contohnya adalah keamanan umum, pengawasan tanda-tanda lalu lintas, kebersihan udara dan lain-lain.



Kebijakan privat adalah kebijakan yang dapat dibagi menjadi satuan-satuan dan dibiayai untuk pemakai tunggal dan dapat dipasarkan. Berbagai macam barang sosial disediakan oleh pemerintah, seperti pelayanan pos, perawatan kesehatan, museum dan lain-lain.

## **I.5.2 Evaluasi Kebijakan Publik**

### **I.5.2.1 Pengertian Evaluasi Kebijakan**

Menurut Muhadjir, menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan publik juga merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat “membuahkan hasil”, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan publik yang ditentukan. Evaluasi kebijakan publik tidak hanya untuk melihat hasil (*outcomes*) atau dampak (*impacts*) tapi dapat juga untuk melihat bagaimana proses pelaksanaan suatu kebijakan dilaksanakan.<sup>22</sup>

Thomas Dye menjelaskan suatu definisi bahwa evaluasi kebijakan adalah pembelajaran tentang konsekuensi dari kebijakan publik<sup>23</sup>: Evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai.

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang

---

<sup>22</sup> Joko Widodo. 2007. *Analisis Kebijakan Publik*. hal 111-112

<sup>23</sup> Wayne Parsons. *Op.Cit.* hal 547.



diinginkan.<sup>24</sup> Selain itu, menurut Anderson bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak.<sup>25</sup>

Pada sumber buku yang lain, Peter H. Rossi dan Howard E. Freeman<sup>26</sup> menjelaskan bahwa “*Evaluation research is the systematic application of social research procedures for assessing the conceptualization, design, implementation and utility of social intervention programs*”

Dengan kata lain seorang peneliti evaluasi menggunakan metodologi penelitian sosial untuk menilai dan meningkatkan cara-cara di mana kebijakan dan program pelayanan masyarakat dilakukan, dari tahap awal, merancang program melalui pengembangan dan implementasi mereka.

Jadi dapat disimpulkan evaluasi adalah suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik yang tidak hanya untuk melihat hasil atau dampak (konsekuensi) tapi juga melihat bagaimana proses pelaksanaan secara objektif, sistematis dan empiris terhadap targetnya dari tujuan kebijakan publik yang sebelumnya telah dirumuskan.

### **I.5.2.2 Tujuan Evaluasi**

Weiss<sup>27</sup> (1972) menyatakan “*the purpose of evaluation research is to measure the effects of a program against the goals it set out to accomplish as a means of contributing to subsequent decision making about the program and improving future programming*”. Riset evaluasi bertujuan untuk mengukur

---

<sup>24</sup> Leo Agustino. *Op.Cit.* hal 185.

<sup>25</sup> Winarno. *Op. Cit.* hal 229.

<sup>26</sup> Peter H. Rossi dan Howard E. Freeman, 1979. *Evaluation A Systematic Approach Fifth Edition.* hal 5.

<sup>27</sup> Joko Widodo. *Op.Cit.* hal 114





dampak dari suatu program yang mengarah pada pencapaian dari serangkaian tujuan yang telah ditetapkan dan sebagai sarana untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) dalam membuat keputusan dan perbaikan program pada masa mendatang.

Bertumpu pada uraian tersebut, evaluasi kebijakan publik menurut Weiss selanjutnya mengandung beberapa unsur penting:

1. Untuk mengukur dampak (*to measure the effects*) dengan bertumpu pada metodologi riset yang digunakan.
2. Dampak (*effects*) tadi menekankan pada suatu hasil (*outcomes*) dari efisiensi, kejujuran, moral yang melekat pada aturan-aturan atau standar.
3. Perbandingan antara dampak (*effects*) dengan tujuan (*goals*) menekankan pada penggunaan kriteria (*criteria*) yang jelas dalam menilai bagaimana suatu kebijakan telah dilaksanakan dengan baik.
4. Memberikan kontribusi pada pembuatan keputusan selanjutnya dan perbaikan kebijakan pada masa mendatang sebagai tujuan sosial (*the social purpose*) dari evaluasi.

Tujuan riset evaluasi kebijakan publik dapat dikelompokkan dalam dua macam tujuan yaitu tujuan utama dan tujuan sosial. Tujuan utama evaluasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan suatu kebijakan program, sedangkan tujuan sosialnya untuk memberikan kontribusi



(rekomendasi) pada pembuatan keputusan selanjutnya dan perbaikan kebijakan program pada masa mendatang.<sup>28</sup>

### I.5.2.3 Sifat Evaluasi Kebijakan

Evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya.<sup>29</sup>

1. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi.
2. Interdependensi Fakta-nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara actual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu.
3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan

<sup>28</sup> Joko Widodo. *Ibid.* hal 115

<sup>29</sup> William N. Dunn, 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Gajah Mada University Press. Hal 608-609



masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex-post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex-ante*).

4. Dualitas Nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

#### **I.5.2.4 Fungsi Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam suatu kebijakan. Pertama yang paling penting, evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai.

Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan



menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju.

Ketiga, informasi pada perumusan ulang masalah kebijakan sebagai contoh, dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternative kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternative kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus diganti dengan yang lain.<sup>30</sup>

Menurut Samodra Wibawa dkk, evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:<sup>31</sup>

1. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.

---

<sup>30</sup> William N Dunn. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua. Hal 609-611.

<sup>31</sup> Riant Nugroho D. 2003. Kebijakan Publik – Formulasi, Implementasi dan Evaluasi. PT. Elex Media Komputindo Jakarta. hal 186-187



4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

#### **I.5.2.5 Kriteria Evaluasi Kebijakan**

Dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan, digunakanlah tipe kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan yaitu sebagai berikut<sup>32</sup>:

1. Efektivitas – apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?
2. Efisiensi – seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
3. Kecukupan – seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
4. Perataan – apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok berbeda?
5. Resposivitas – apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
6. Ketepatan – apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

#### **I.5.2.6 Efektivitas**

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil

---

<sup>32</sup> William N Dunn. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua. Hal 610-611.



yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai<sup>33</sup>. William N. Dunn<sup>34</sup> menyatakan bahwa:

“Efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya”.

Jika suatu kebijakan telah dilaksanakan namun ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang ada di masyarakat, maka bisa dikatakan kebijakan tersebut tidak berhasil. Tetapi ada juga hasil dari suatu kebijakan yang efektif dalam jangka panjang sehingga membutuhkan waktu yang lama.

Menurut pendapat Mahmudi<sup>35</sup> mengartikan efektivitas yang merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Selain itu menurut Siagian<sup>36</sup> mengartikan bahwa,

“Efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektivitasnya”.

Berdasarkan hal-hal yang telah dipaparkan di atas, maka efektivitas ini diartikan sebagai suatu standar dalam menilai suatu kebijakan akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu juga menunjukan

<sup>33</sup> Evi Herlina. 2009. *Evaluasi Kebijakan Sistem Informasi Manajemen Pengujian Kendaraan Bermotor (SIM PKB) Di Kota Cimahi*. Hal 37.

<sup>34</sup> William N. Dunn. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua*. Hal 429.

<sup>35</sup> Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Hal 92.

<sup>36</sup> Dalam Edi Siswadi. 2012. *Birokrasi Masa Depan Menuju Tata Kelola Pemerintah Yang Efektif dan Prima*. Hal 86.



sejauh mana organisasi, program/kegiatan atau kebijakan tersebut terlaksana sesuai fungsi-fungsinya secara optimal.

### I.5.2.7 Efisiensi

Kriteria selanjutnya adalah efisiensi yang erat kaitannya dengan efektivitas. Adapun menurut William N. Dunn<sup>37</sup> berpendapat bahwa:

“Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien”.

Secara umum, makna efisiensi adalah jika tujuan atau sasaran suatu kebijakan tidak perlu membutuhkan biaya yang besar, namun justru mengeluarkan biaya yang besar maka pelaksanaan kebijakan tersebut dinilai tidak efisien begitu sebaliknya apabila sasaran kebijakan dapat dicapai tanpa mengeluarkan banyak biaya maka pelaksanaan kebijakan tersebut bisa dinilai efisien. Pendapat Markus Zahnd<sup>38</sup> juga menyebutkan bahwa efisiensi berarti tepat atau sesuai untuk mengerjakan sesuatu dengan tidak membuang-buang waktu, tenaga dan biaya.

Berdasarkan pendapat di atas, maka efisiensi dapat diartikan sebagai suatu standar untuk menilai seberapa besar usaha yang dilakukan oleh pelaksana suatu kegiatan atau kebijakan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang akan dicapai.

<sup>37</sup> William N. Dunn. 2003. *Op.Cit.* hal 430.

<sup>38</sup> Markus Zahnd. 2006. *Perancangan Kota Secara Terpadu.* hal 200-201.



### I.5.2.8 Kecukupan

Kriteria evaluasi selanjutnya yaitu kecukupan yang dalam konteks kebijakan publik dapat diartikan bahwa tujuan yang telah dicapai setelah pelaksanaan kebijakan tersebut dirasakan sudah dapat menyelesaikan masalah yang terdapat pada objek kebijakan tersebut. William N. Dunn<sup>39</sup> berpendapat bahwa kecukupan (*adequacy*) berarti seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa kecukupan memiliki hubungan dengan efektivitas yang memprediksi jauh tidaknya alternatif kebijakan yang ada, dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Dalam kriteria kecukupan, hal ini menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. Kriteria tersebut berkenaan dengan empat tipe masalah, yaitu<sup>40</sup>:

- 1) Masalah Tipe I. Masalah dalam tipe ini meliputi biaya tetap dan efektivitas yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah memaksimalkan efektivitas pada batas risorsis yang tersedia.
- 2) Masalah Tipe II. Masalah pada tipe ini menyangkut efektivitas yang sama dan biaya yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah untuk meminimalkan biaya.
- 3) Masalah Tipe III. Masalah pada tipe ini menyangkut biaya dan efektivitas yang berubah dari kebijakan.

---

<sup>39</sup> William N. Dunn. 2003. *Op.Cit.* hal 430

<sup>40</sup> William N Dunn. 2003. *Ibid.* hal 430-431.





- 4) Masalah Tipe IV. Masalah pada tipe ini mengandung biaya sama dan juga efektivitas tetap dari kebijakan. Masalah ini dapat dikatakan sulit dipecahkan karena satu-satunya alternatif kebijakan yang tersedia barangkali adalah tidak melakukan sesuatu pun.

Dari penjelasan tipe-tipe masalah di atas, dapat diketahui bahwa masalah yang terjadi dari suatu kebijakan termasuk pada salah satu dari keempat tipe masalah tersebut. Maka dapat diartikan bahwa sebelum suatu kebijakan itu dirumuskan harus dilakukan analisis masalah yang terjadi di tengah masyarakat sebagai suatu sasaran yang akan dicapai, sehingga bisa dirumuskan cara yang tepat untuk menyelesaikan masalah tersebut.

#### I.5.2.9 Perataan

Kriteria evaluasi berikutnya adalah perataan yang bisa diartikan dengan keadilan yang diperoleh sasaran kebijakan publik sebagai objek kebijakan terhadap pelaksana kebijakan tersebut. William N. Dunn<sup>41</sup> menyatakan bahwa kriteria perataan (*equity*) erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.

Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya dan manfaat merata. Kunci dari perataan yaitu keadilan atau kewajaran.<sup>42</sup> Seberapa jauh suatu kebijakan

<sup>41</sup> William N. Dunn. *Ibid.* hal 434

<sup>42</sup> Evi Herlina. 2009. *Op.Cit.* hal 43



dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara<sup>43</sup>, yaitu:

1. Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analisis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu.
2. Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analisis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan (*worst off*). Pendekatan ini didasarkan pada kriteria *Pareto* yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan dan tidak ada satu orangpun yang dirugikan. *Pareto optimum* adalah suatu keadaan sosial dimana tidak mungkin membuat satu orang diuntungkan (*better off*) tanpa membuat yang lain dirugikan (*worse off*).
3. Memaksimalkan kesejahteraan bersih. Di sini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang. Pendekatan ini didasarkan pada kriteria *Kaldor-Hicks*: Suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika terdapat perolehan bersih dalam efisiensi dan jika mereka yang memperoleh dapat menggantikan mereka yang kehilangan. Untuk tujuan praktis

<sup>43</sup> William N. Dunn. 2003. *Op.Cit.* hal 435-436



kriteria yang tidak mensyaratkan bahwa yang kehilangan secara nyata memperoleh kompensasi ini, mengabaikan isu perataan.

4. Memaksimalkan kesejahteraan redistributif. Di sini analisis berusaha memaksimalkan manfaat redistributif untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin atau sakit. Salah satu kriteria redistributif dirumuskan oleh filosof John Rawls: Suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan (*worst off*).

Dalam kriteria ini, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang mampu menjadi bahan penilaian suatu kebijakan. Berikut menurut William N. Dunn<sup>44</sup> mengenai pertanyaan yang berhubungan dengan perataan bahwa:

“Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis; dimana pilihan tersebut dipengaruhi oleh proses distribusi dan legitimasi kekuasaan dalam masyarakat. Walaupun teori ekonomi dan filsafat moral dapat memperbaiki kapasitas kita untuk menilai secara kritis kriteria kesamaan, kriteria-kriteria tersebut tidak dapat menggantikan proses politik”.

Dalam melaksanakan suatu kebijakan, keadilan harus menjadi dasar utamanya, dalam arti semua sektor serta semua lapisan masyarakat yang menjadi sasaran dan objek kebijakan harus sama-sama dapat merasakan hasil dari kebijakan tersebut.

#### **I.5.2.10 Responsivitas**

Kriteria selanjutnya adalah responsivitas yang berarti tanggapan objek kebijakan publik atas pelaksanaan suatu kebijakan serta tanggapan dari perumus

---

<sup>44</sup> William N. Dunn. 2003. *Ibid.* hal 437



kebijakan dalam menyelesaikan suatu masalah yang terjadi di tengah masyarakat. William N. Dunn<sup>45</sup> berpendapat bahwa responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat diketahui bahwa responsivitas ini menjadi salah satu standar untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan yang bisa dilihat melalui tanggapan objek kebijakan yang menanggapi pelaksanaan suatu kebijakan, juga tanggapan masyarakat mengenai dampak kebijakan yang dapat dirasakan langsung baik dalam bentuk positif maupun negatif. Dunn<sup>46</sup> juga berpendapat bahwa:

“Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan”

Dari pendapat tersebut diketahui bahwa kriteria responsivitas ini juga penting untuk menjadi salah satu standar penilaian keberhasilan suatu kebijakan sebagai cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria lain yang telah disebutkan sebelumnya.

#### **I.5.2.11 Ketepatan**

Kriteria evaluasi yang terakhir adalah ketepatan suatu kebijakan terhadap pemecahan masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. William N. Dunn<sup>47</sup> menyatakan bahwa kelayakan (*Appropriateness*) adalah:

“Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang

<sup>45</sup> William N. Dunn. 2003. *Op.Cit.* hal 437

<sup>46</sup> William N. Dunn. *Ibid.*

<sup>47</sup> William N. Dunn. 2003. *Ibid.* hal 499



direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut”.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa ketepatan merupakan penilaian suatu tujuan dari sebuah kebijakan yang menjadi solusi dari masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat sehingga bisa dilihat apakah dapat memecahkan masalah tersebut atau justru menimbulkan masalah yang lain.

#### I.5.2.12 Jenis Evaluasi

Menurut Wahyudi Kumorotomo<sup>48</sup> ada beberapa jenis evaluasi yaitu:

- a. *Ex-ante* (Evaluasi pada tahap perencanaan): evaluasi sebelum ditetapkannya rencana pembangunan; Tujuan: memilih & menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif, kemungkinan cara mencapai tujuan yg telah ditetapkan sebelumnya.
- b. *On-going* (Evaluasi pada tahap pelaksanaan, pemantauan); Tujuan mengetahui tingkat kemajuan pelaksanaan dibandingkan rencana. Cernea dan Tepping juga menjelaskan bahwa *On-going evaluation* adalah evaluasi yang dilaksanakan pada saat program atau kegiatan itu masih/sedang dilaksanakan, yang dimaksudkan untuk mengetahui ada/tidaknya penyimpangan pelaksanaan kegiatan disbanding program atau rencana yang telah ditetapkan.
- c. *Ex-post* (Evaluasi setelah pelaksanaan berakhir); Tujuan: mengetahui apakah pencapaian (keluaran, hasil, dampak) program mampu

<sup>48</sup> Dalam materi perkuliahan “Konsep dasar pemantauan dan Evaluasi” Magister Kebijakan Publik, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.



mengatasi masalah pembangunan yg ingin dipecahkan. Evaluasi ini dimaksudkan untuk menilai efisiensi, efektivitas, dan kemanfaatan dari suatu program. Cernea dan Tepping juga menjelaskan bahwa *ex-post evaluation* sebenarnya sama dengan “evaluasi sumatif”, yaitu evaluasi yang dilaksanakan pada saat program atau kegiatan yang direncanakan telah selesai dikerjakan. Tujuan dari kegiatan evaluasi ini adalah untuk mengetahui: seberapa jauh tujuan telah dapat dicapai, dan (dibanding dengan program atau rencananya) seberapa jauh telah terjadi penyimpangan didalam pelaksanaannya.

### **I.5.3 Pemeliharaan Jalan**

Dalam pemeliharaan jalan, konsep mengenai jalan merupakan konsep utama dalam penelitian ini. Menurut Wignall<sup>49</sup> salah satu bagian dari sistem transportasi yang merupakan prasarana umum/infrastruktur adalah jalan, yang didefinisikan sebagai jalur dimana masyarakat mempunyai hak untuk melewatinya tanpa diperlukannya izin khusus untuk itu. Maka dari itu, perlu adanya pemeliharaan untuk tetap menjaga kenyamanan masyarakat.

Menurut Jay Heizer dan Barry Render<sup>50</sup>, pemeliharaan adalah “*all activities involved in keeping a system's equipment in working order*” yang berarti bahwa pemeliharaan adalah segala kegiatan yang di dalamnya adalah untuk menjaga sistem peralatan agar bekerja dengan baik. Selain itu, pendapat yang

<sup>49</sup> Arthur Wignall, dkk. 1999. *Proyek jalan Teori dan praktek*. Terjemahan oleh Aloysius Tjan, Wardo Suwardo. 2003. Jakarta: Erlangga

<sup>50</sup> Barry Render and Jay Heizer, 2001. *Prinsip-prinsip Manajemen Operasi*, Jakarta: PT. Salemba Emban Patria



sama juga disampaikan oleh Sofyan Assauri<sup>51</sup> bahwa pemeliharaan adalah kegiatan untuk memelihara atau menjaga fasilitas/peralatan pabrik dan mengadakan perbaikan atau penyesuaian/penggantian yang diperlukan agar supaya terdapat suatu keadaan operasi produksi yang memuaskan sesuai dengan apa yang direncanakan.

Dari penjelasan di atas, muncullah konsep pemeliharaan jalan yang dimaksud dalam penelitian ini. Menurut World Bank serta Schileser dan Bull<sup>52</sup> adalah suatu proses untuk mengoptimalkan kinerja jaringan jalan sepanjang tahun yang secara umum bertujuan untuk menjaga agar jalan tersebut tetap berfungsi melayani kebutuhan ekonomi sosial masyarakat sepanjang tahun dan mengurangi tingkat kerusakan serta biaya operasi kendaraan. Sedangkan menurut Mahmud dkk<sup>53</sup> rencana pemeliharaan jalan meliputi sistem informasi, sistem manajemen aset, dan rencana penanganan pemeliharaan jalan yang meliputi pemeliharaan rutin, pemeliharaan berkala dan rehabilitasi. Pemeliharaan jalan dilakukan melalui tahap-tahap yang rasional dan terpadu yang dikenal dengan siklus pemeliharaan.

Dari beberapa pendapat di atas maka dapat diketahui bahwa pemeliharaan jalan adalah kegiatan untuk memelihara atau menjaga fasilitas masyarakat berupa jalan tetap berfungsi dengan baik secara berkala maupun secara rutin.

## **I.6 Definisi Konsep**

1. Kebijakan Publik adalah segala tindakan pemerintah yang memiliki suatu proses yang sistematis dan memiliki berbagai konsekuensi yang

---

<sup>51</sup>Sofyan Assauri. 2004. *Manajemen Produksi Dan Operasi*, Jakarta: Lembaga Penerbit FE UI

<sup>52</sup> Op. Cit. hal 15.

<sup>53</sup> Op. Cit. hal 15.



berhubungan dengan lingkungannya untuk menyelesaikan berbagai masalah dalam masyarakat.

2. Evaluasi Kebijakan Publik adalah suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik yang tidak hanya untuk melihat hasil atau dampak (konsekuensi) tapi juga melihat bagaimana proses pelaksanaan secara objektif, sistematis dan empiris terhadap targetnya dari tujuan kebijakan publik yang sebelumnya telah dirumuskan.
3. Pemeliharaan Jalan adalah segala tindakan dari pemerintah Kota Surabaya yang bertujuan untuk mengurangi tingkat kerusakan jalan, mempertahankan kondisi, memperkecil biaya operasi kendaraan (BOK) sehingga jalan kota yang telah dibangun tetap berfungsi sebagaimana mestinya dan berada dalam kondisi yang baik.
4. Efektivitas adalah suatu standar dalam menilai suatu kebijakan akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai oleh pelaksana kebijakan..
5. Efisiensi adalah suatu standar untuk menilai seberapa besar usaha yang dilakukan oleh pelaksana suatu kegiatan atau kebijakan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang akan dicapai sehingga apabila usaha yang dilakukan dalam melaksanakan kebijakan besar namun seharusnya kebijakan tersebut tidak perlu membutuhkan terlalu banyak usaha maka bisa dikatakan tidak efisien begitulah sebaliknya.





6. Kecukupan adalah standar penilaian suatu kebijakan apabila tujuan yang telah dicapai setelah pelaksanaan kebijakan tersebut dirasakan sudah dapat menyelesaikan masalah yang terdapat pada objek kebijakan tersebut.
7. Perataan adalah standar penilaian suatu kebijakan yang menilai keadilan yang diperoleh sasaran kebijakan publik sebagai objek kebijakan dalam hal biaya dan manfaat yang diberikan oleh pelaksana kebijakan tersebut.
8. Responsivitas adalah salah satu standar penilaian keberhasilan suatu kebijakan yang berasal dari tanggapan dari sasaran kebijakan baik positif maupun negatif mengenai pelaksanaan dan dampak dari kebijakan secara langsung atau tidak langsung serta cepat tidaknya tanggapan dari pemerintah dalam menyelesaikan masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.
9. Ketepatan adalah suatu standar penilaian suatu tujuan dari sebuah kebijakan yang menjadi solusi dari masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat sehingga bisa dilihat apakah dapat memecahkan masalah tersebut atau justru menimbulkan masalah yang lain.
10. Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemeliharaan Jalan Kota di Kota Surabaya adalah suatu proses untuk menilai seberapa jauh tindakan dari pemerintah Kota Surabaya yang bertujuan untuk mengurangi tingkat kerusakan jalan, mempertahankan kondisi, memperkecil biaya operasi kendaraan (BOK) yang melihat bagaimana proses pelaksanaan secara objektif, sistematis dan empiris terhadap tujuan yang telah dirumuskan



dengan menggunakan kriteria evaluasi kebijakan efektifitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan.

## I.7 Metodologi Penelitian

### I.7.1 Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode *qualitative*. Menggunakan metode kualitatif karena penelitian ini didasarkan pada fenomena sosial yang ada serta dalam penelitian ini dilakukan analisis pada proses penyimpulan deduktif atau induktif serta pada analisis terhadap dinamika antar fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah<sup>54</sup>.

Adapun pengertian metode kualitatif menurut Bogdan dan Taylor, penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.<sup>55</sup> Sejalan dengan definisi tersebut Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa “penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.”<sup>56</sup>

Maka, alasan peneliti memakai metode penelitian kualitatif adalah berdasarkan *research problem* serta tujuan penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, dimana penelitian ini berupaya untuk mendeskripsikan dan mengetahui sesuatu di balik fenomena sosial yang dalam penelitian ini adalah

<sup>54</sup> Wirantha, 2006. *Metode Penelitian Sosial Ekonomi* hal 134.

<sup>55</sup> Prastowo. 2011. *Metode Penelitian Kualitatif* . hal.21-22.

<sup>56</sup> *Ibid.* hal 23.



fenomena pemeliharaan jalan kota di Kota Surabaya. Serta penelitian ini menghendaki peneliti itu sendiri yang berperan sebagai instrumen utama sehingga peneliti dituntut untuk melakukan penelitian ini langsung di lapangan.

### **I.7.2 Tipe Penelitian**

Untuk dapat memecahkan masalah serta mengadakan observasi atau pengamatan terhadap suatu masalah-masalah penelitian tentunya diperlukan prosedur tertentu yang bersifat metodologis. Berdasarkan tingkat ekplanasinya, penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif yaitu untuk mendeskripsikan atau menggambarkan suatu fenomena tertentu yang dalam hal ini adalah fenomena pemeliharaan jalan kota di Kota Surabaya. Penelitian deskriptif melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskriptif, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan<sup>57</sup>.

### **I.7.3 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Surabaya, dengan beberapa pertimbangan yaitu:

- a. Kota Surabaya merupakan ibukota Provinsi Jawa Timur yang merupakan kota terbesar kedua setelah Jakarta
- b. Infrastruktur dalam Kota Surabaya merupakan salah satu yang terbaik dari berbagai Kota besar di Indonesia.
- c. Peneliti menggunakan provinsi ini sebagai penelitian juga mempertimbangan *cost-benefit* dalam penelitian, karena posisi peneliti

---

<sup>57</sup> *Op.Cit.* hal 154



yang berada di Surabaya sehingga bisa mengurangi pengeluaran biaya dalam penelitian ini.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka apabila penelitian tersebut tidak dilakukan di Kota Surabaya, data yang akan diperoleh akan menjadi tidak valid dan tidak relevan sesuai yang dibutuhkan.

#### **I.7.4 Teknik Penentuan Informan**

Informan dalam penelitian kualitatif adalah individu atau kelompok yang memiliki latar pada penelitian ini yang diharapkan bisa memberikan informasi yang valid, relevan dan dibutuhkan sesuai permasalahan yang diangkat dalam penelitian. Fungsi informan menurut Lincoln dan Guba adalah membantu peneliti agar secepatnya dan tetap seteliti mungkin dapat membenamkan diri dalam konteks setempat terutama bagi peneliti yang belum mengalami latihan etnografi.<sup>58</sup>

Oleh karena itu, berdasarkan masalah yang disampaikan dalam penelitian ini, teknik penentuan informan penelitian ini dilakukan secara *purposive*, dimana subjek informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam penelitian ini. Serta dilanjutkan teknik *snowball* dengan mencari informan lanjutan yang berasal dari informan kunci yang sebelumnya diambil secara *purposive* untuk mendapatkan variasi informasi yang ada, sehingga didapatkan variasi kedalaman dan kerincian data. Artinya adalah dengan menentukan seseorang atau beberapa orang untuk

---

<sup>58</sup> *Op.Cit.* hal 196.



diwawancara (*key informan*), kemudian orang-orang tersebut akan berperan besar sebagai titik awal pencarian informan selanjutnya.

Dalam penelitian kualitatif, istilah sampel tidak lazim digunakan. Namun dalam hal ini yang dimaksudkan adalah untuk menunjukkan adanya sejumlah subjek serta lebih ditekankan pada kualitas bukan pada kuantitas/jumlah sampelnya<sup>59</sup>. Dengan mengkombinasikan teknik *purposive* dengan teknik *snowball*, maka diharapkan variasi informasi dan data yang ada menjadi valid dan relevan sesuai dengan informasi yang dibutuhkan oleh peneliti.

Dalam penelitian ini, yang dijadikan sebagai informan adalah

1. Bapak Novan sebagai Kepala Bidang Pemeliharaan Jalan dan Jembatan Kota Surabaya (informan kunci),
2. Bapak Andi sebagai staf Bidang Fisik Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya (informan kunci),
3. Bapak Ir. Soedirjo sebagai anggota Komisi C DPRD Surabaya periode 2009-2014 (informan kunci),
4. Bapak Briptu Andi Kristiana sebagai anggota Polisi Satuan Lalu Lintas Polrestabes Surabaya (informan lanjutan),
5. Bapak Tri Anjaya selaku Koordinator Satuan Petugas Pemeliharaan Jalan Surabaya (informan lanjutan).
6. Bapak Tanto selaku Mandor Satuan Petugas Pemeliharaan Jalan Surabaya (informan lanjutan)

---

<sup>59</sup> Salim.2006. *Teori & Paradigma Penelitian Sosial*. hal 12



7. Bapak Haryo Sulistyarso selaku Dosen Institut Teknologi 10 November Surabaya. (informan kunci)

Selain kedua teknik tersebut dibutuhkan pula dari pihak masyarakat dengan menggunakan metode *accidental sampling* yang berarti teknik penentuan sampel berdasarkan kebetulan, maksudnya secara kebetulan berada di lokasi penelitian dan bertemu dengan peneliti yang dapat digunakan sebagai sampel apabila orang tersebut cocok sebagai sumber data<sup>60</sup>. Informan masyarakat tersebut adalah:

1. Bu Agustin, selaku warga sekitar lokasi pelaksanaan kebijakan,
2. Bapak Azhar, selaku warga sekitar lokasi pelaksanaan kebijakan,
3. Bapak Arifin, selaku pengguna jalan yang melintas lokasi pelaksanaan kebijakan,
4. Bapak Muhamad Nur, selaku pengguna jalan yang melintas lokasi pelaksanaan kebijakan,
5. Bapak Ahmad Fauzan, selaku warga sekitar lokasi pelaksanaan kebijakan, dan
6. Bapak Ari, selaku warga sekitar lokasi pelaksanaan kebijakan.

### **I.7.5 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data adalah salah satu langkah penting dalam penelitian ini, oleh sebab itu seorang peneliti harus terampil dalam mengumpulkan data agar mendapatkan data yang valid dan relevan. Dalam

---

<sup>60</sup> Kamami, Neng. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Minat Masyarakat dalam Berhubungan dengan Bank Syariah di Kota Padang*. Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan Vol. 3 No 1 Fakultas Ekonomi Universitas Andalas Padang. 2012:33



penelitian kualitatif, data informasi yang utama atau primen dapat diperoleh dari informan, sedangkan dengan data dukungan atau sekunder adalah data yang berasal dari dokumen-dokumen yang dimiliki oleh instansi yang bersangkutan. Karena penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif maka dalam penelitian ini data yang digunakan adalah sebagai berikut:

#### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari obyek penelitian, untuk data primer penelitian ini dikumpulkan dengan dua cara yaitu:

##### **a. Wawancara**

Wawancara mendalam (*in-depth interview*) merupakan bentuk interaksi langsung antara peneliti dan informan. Komunikasi berlangsung dalam bentuk tanya-jawab dalam hubungan tatap muka, sehingga gerak dan mimik responden merupakan pola media yang melengkapi kata-kata secara verbal. Karena itu, wawancara tidak hanya menangkap pemahaman atau ide, tetapi juga dapat menangkap perasaan, pengalaman, emosi, motif, yang dimiliki informan yang bersangkutan.

Tahapan wawancara menurut John W. Creswell yaitu: 1) mengidentifikasi orang yang akan diwawancarai berdasarkan prosedur *purposive sampling*, 2) memutuskan tipe wawancara apa yang akan dipakai, yang sangat berguna sebagai informasi untuk menjawab rumusan masalah, seperti wawancara telepon, *focus group discussion*,



atau wawancara tatap muka, 3) menggunakan prosedur perekaman yang memadai ketika wawancara tatap muka atau *focus group discussion*, 4) gunakan desain protokol wawancara, 5) meningkatkan pertanyaan wawancara dan prosedur lebih jauh untuk diuji dan dikembangkan, 6) memutuskan tempat yang tepat untuk mewawancarai, 7) dapatkan perhatian subjek yang akan diwawancarai agar berpartisipasi dalam studi yang sedang diteliti, dan yang terakhir 8) selama wawancara, tetap pada pertanyaan, selesaikan wawancara dengan waktu yang telah ditentukan, dengan penuh hormat, sopan, dan menawarkan beberapa pertanyaan dan saran.<sup>61</sup>

Penelitian ini menggunakan “teknik wawancara” karena ingin mengetahui secara jelas dan mendalam mengenai pemeliharaan jalan kota di Kota Surabaya. Instrumen penelitian di sini adalah peneliti itu sendiri serta didukung dengan *interview guide* (panduan wawancara), dan alat perekam suara (*Handphone, Recorder, atau Tape*).

#### b. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan setiap bahan tertulis baik yang berupa karangan, memo, pengumuman, instruksi, majalah, buletin, pernyataan, aturan suatu lembaga masyarakat, dan berita yang disiarkan kepada media massa. Dokumen adalah catatan tertulis tentang berbagai kegiatan atau peristiwa pada waktu yang lalu.

---

<sup>61</sup> *Ibid.* hal 132-134





Penelitian ini menggunakan “teknik dokumentasi” karena penelitian ini ingin menggambarkan lebih jelas dan memperoleh data lebih jelas dan konkret tentang pemeliharaan jalan kota di Kota Surabaya. Instrumen yang digunakan dalam teknik pengumpulan data ini adalah beberapa alat yang dapat mengakses media massa yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### **b. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh dalam bentuk sudah jadi (tersedia) publikasi dan informasi yang dikeluarkan dari organisasi atau perusahaan. Hal ini dilakukan untuk mendukung data atas data primer yang telah dikumpulkan sebelumnya. Data juga bisa diartikan sebagai sumber data diluar kata-kata dan tindakan yakni sumber tertulis. Selain itu data sekunder yang valid dari instansi terkait akan sangat membantu menguji kebenaran informasi yang kita peroleh dari pengumpulan data primer sebelumnya.

#### **I.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data**

Dalam penelitian kualitatif, keabsahan (*Trustworthiness*) data dapat dilakukan dengan menggunakan teknik pemeriksaan yang berdasarkan atas kriteria-kriteria antara lain: derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*). Namun dalam penelitian ini kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik Triangulasi.



Teknik triangulasi sumber data, yaitu dengan membandingkan dan mengecek kembali derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui alat yang berbeda. Dilakukan dengan cara peneliti mengumpulkan data dari berbagai sumber yang berbeda mengenai permasalahan yang dikaji untuk kemudian dibandingkan. Dalam penelitian ini proses triangulasi yang dilakukan adalah proses triangulasi sumber data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari berbagai sumber yang berbeda mengenai permasalahan yang dikaji untuk kemudian dibandingkan antara satu dengan yang lainnya. Proses ini dapat dilakukan dengan cara-cara antara lain<sup>62</sup>:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dan hasil wawancara. Di sini peneliti berusaha membandingkan mengenai apa yang diamati tentang suatu kondisi fisik dan tingkah laku, dengan data hasil wawancara yang dilakukan dengan nara sumber/ informan penelitian.
2. Membandingkan keadaan dalam perspektif seseorang dengan pendapat dan pandangan orang lain.
3. Realisasinya, apa yang dikatakan seseorang dalam perspektifnya terkadang berbeda dengan perspektif orang lain, walaupun untuk menanggapi topik yang sama. Di sini peneliti berusaha untuk mendapatkan informasi dengan membandingkan pendapat yang berbeda.
4. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen. Peneliti melakukan *cross chek* dengan membandingkan antara informasi yang

---

<sup>62</sup> Moleong. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. hal 178.



diperoleh melalui hasil wawancara pada nara sumber dengan dokumen yang ada, baik berupa dokumen peraturan kebijakan, maupun arsip yang dimiliki serta dokumen lain yang relevan dengan kebijakan Pemeliharaan jalan kota ini.

Pemilihan triangulasi sumber data ini disesuaikan dengan karakteristik masalah, dimana peneliti akan melakukan pengumpulan data dengan pengamatan dan wawancara terhadap informan yang dianggap paling mengerti dalam kebijakan ini serta juga akan melakukan pengumpulan data dengan teknik dokumentasi. Sehingga dalam pemeriksaan keabsahan data juga perlu membandingkan hasil dari proses pengumpulan data yang telah dilakukan sebelumnya.

#### **I.7.7 Teknik Analisis Data**

Pengolahan data secara sederhana diartikan sebagai proses mengartikan data-data lapangan sesuai dengan tujuan, rancangan, dan sifat penelitian. Dapat dikatakan bahwa pengolahan data diartikan sebagai proses mengartikan data lapangan, yang berarti supaya data lapangan yang diperoleh melalui alat pengumpul data dapat dimaknai, baik secara kuantitatif maupun kualitatif, sehingga proses penarikan kesimpulan penelitian dapat dilaksanakan.

Karena penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif kualitatif maka pengolahan data yang dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

##### **1. Reduksi Data**

Reduksi data dapat diartikan sebagai suatu proses pemilihan data, pemusatan perhatian pada penyederhanaan data, pengabstrakan data, dan



transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Dalam kegiatan reduksi data dilakukan pemilahan-pemilahan tentang bagian data yang perlu diberi kode, bagian data yang harus dibuang, dan pola yang harus dilakukan peringkasan. Jadi dalam kegiatan reduksi data dilakukan penajaman data, penggolongan data, pengarahan data, pembuangan data yang tidak perlu, pengorganisasian data untuk bahan menarik kesimpulan. Kegiatan reduksi data ini dapat dilakukan melalui seleksi data yang ketat, pembuatan ringkasan, dan menggolongkan data menjadi suatu pola yang lebih luas dan mudah dipahami.

## 2. Penyajian Data

Penyajian data dapat dijadikan sebagai kumpulan informasi yang tersusun sehingga memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian yang sering digunakan adalah dalam bentuk naratif, bentuk matriks, grafik, dan bagan.

## 3. Menarik Kesimpulan/Verifikasi

Sejak langkah awal dalam pengumpulan data, peneliti sudah mulai mencari arti tentang segala hal yang telah dicatat atau disusun menjadi suatu konfigurasi tertentu. Pengolahan data kualitatif tidak akan menarik kesimpulan secara tergesa-gesa, tetapi secara bertahap dengan tetap memperhatikan perkembangan perolehan data.