

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Di era saat ini transportasi merupakan alat kebutuhan primer yang digunakan manusia untuk melakukan perpindahan dari satu tempat ke tempat lain. Kemajuan ilmu dan teknologi membuat alat transportasi semakin berkembang dan berinovasi memunculkan model-model transportasi multidimensi, seperti transportasi udara, darat dan laut. Transportasi di udara dapat dilakukan dengan menggunakan pesawat atau kapal udara, untuk transportasi darat dapat menggunakan motor atau mobil, dan untuk alat transportasi laut dapat dilakukan dengan menggunakan kapal laut. Dengan alat transportasi yang moderen, diharapkan waktu dan ruang tidak lagi menjadi penghambat mobilitas manusia.

Alat transportasi tidak hanya digunakan untuk memindahkan manusia dari satu tempat ke tempat lain, melainkan dapat digunakan untuk memindahkan barang-barang kebutuhan manusia. Hal ini disebabkan karena kebutuhan manusia yang beragam dan perbedaan geografi yang cukup luas membuat produksi barang di satu tempat berbeda dengan tempat lain. Sehingga manusia akan melakukan barter atau pertukaran barang ke daerah lain untuk

mencukupi kebutuhan sehari-sehari. Untuk meringankan mobilitas atau pertukaran barang, manusia menggunakan alat transportasi khusus pengangkut barang.

Tabel I.1 Jumlah mobil barang

No	Tahun	Mobil Barang
1	2009	4498171
2	2010	4687789
3	2011	4958738
4	2012	5286061
5	2013	5615494

Sumber :Diolah dari BPS.go.id¹

Dari tahun ke tahun perkembangan jumlah alat transportasi semakin berkembang dan meningkat. Hal ini dikarenakan kebutuhan manusia dalam mobilitas semakin tinggi. Selain itu perkembangan ilmu dan teknologi diaplikasikan dengan baik dalam memoderenisasi alat transportasi. Sehingga persoalan waktu dalam mobilitas bukan menjadi suatu permasalahan lagi. Dalam Tabel I.1 Jumlah mobil barang tersebut, perkembangan jumlah alat transportasi khusus pengangkut barang semakin naik dari tahun ke tahun..

Mayoritas pengguna alat transportasi pengangkut barang adalah perusahaan-perusahaan yang melakukan pengiriman barang ke pada konsumennya yang memiliki lokasi jauh dari tempat produksi barang. Untuk memaksimalkan dan meningkatkan efektifitas produksinya, mereka menekan biaya *input* produksi barang dengan menekan biaya transportasi pengiriman

¹Jumlah Mobil Barang 2009– 2013, Badan Pusat Statistika, diakses dari <http://www.bps.go.id/webbeta/frontend/linkTabelStatis/view/id/1425> pada tanggal 3 februari 2015 pukul 10.00 WIB

barang. Dengan melakukan pengiriman ekspedisi dalam jumlah banyak, biaya *input* produksi dapat diminimalkan. Penggunaan transportasi angkutan barang bukan tanpa resiko yang tinggi. Kendaraan angkutan barang jika tidak dikelola dengan baik akan menimbulkan bahaya di jalan dan dapat merusak infrastruktur jalan. Maka dari itu berbagai pemerintah daerah mengeluarkan peraturan tentang pengendalian kelebihan angkutan barang untuk mengawasi kendaraan angkutan barang agar tidak melebihi beban muatan barang sesuai yang ditentukan.

Namun dalam pelaksanaannya terdapat berbagai hambatan yang menyebabkan kinerja jembatan timbang tidak beroperasi maksimal. Permasalahan tersebut meliputi kondisi aparatur di lapangan dan infrastruktur penunjang operasi jembatan timbang. Masih teringat jelas kasus jembatan timbang di Jawa Tengah ketika Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo menangkap basah petugas jembatan timbang sedang menerapkan praktek pungli dengan sopir truk². Permasalahan aparatur di lapangan tidak hanya tentang perilaku atau etika saja, tetapi SDM aparatur yang tidak memiliki pengetahuan tentang teknologi moderen juga dapat mempengaruhi kinerja jembatang timbang.

Di Jawa barat, rata-rata jembatan timbang sudah memiliki alat perekam atau *CCTV* untuk pengawasan pelaksanaan pemeriksaan, tetapi alat tersebut tidak

²Supriyantho Khafid, Jembatan Timbang Tutup, Jateng Rugi Rp 1 M, Tempo, diakses dari <http://www.tempo.com/read/news/2014/05/22/058579679/Jembatan-Timbang-TanjungTutup> Jateng -Rugi-Rp-1-M pada tanggal 3 Maret 2015 pukul 07.00 WIB

difungsikan dengan baik. Menurut Direktur Lalu Lintas Angkutan Jalan Ditjen Perhubungan Darat, Hotma Simanjuntak, kondisi aparatur jembatan timbang masih banyak yang tidak mengerti tentang IT, selain itu penggunaan alat yang manual membuat para pegawai di lapangan mengalami kesulitan dalam pengaplikasiannya³. Hal ini dianggap menjadi salah satu faktor penyebab tidak maksimalnya pengawasan jembatan timbang.

Kondisi pegawai di lapangan memang sangat menuntukan keberhasilan dalam suatu program, namun jika tidak ditunjang dengan peralatan yang mumpuni tidak akan mendapatkan hasil yang maksimal. Hambatan dalam pelaksanaan pengawasan jembatan timbang tidak hanya terjadi pada kondisi aparatur saja. Pengoprasian jembatan timbang di Bungkulan, Bali, terhambat karena tidak tersedianya alat penimbang kendaraan muatan barang. Menurut Kepala Dinas Perhubungan (Dishub) Buleleng Gede Gunawan, AP dalam sehari terdapat 300 kendaraan angkutan barang yang melewati daerah jembatan timbang, namun jembatan timbang tidak dapat dioperasikan dengan baik⁴. Kerusakan pada alat utama jembatan timbang dianggap menjadi faktor utama penghambat pelaksanaan pengendalian kelebihan angkutan barang.

³Nurul Julaikah, Alat Rekam di Jembatan Timbang Tak Dimanfaatkan Maksimal, Merdeka.com, diakses dari <http://www.merdeka.com/uang/alat-rekam-di-jembatan-timbang-tak-dimanfaatkan-maksimal.html> pada tanggal 3 Maret 2015 pukul 07.00WIB

⁴Mudiarta, Pengoprasian Jembatan Timbang di Bungkulan, Pemprov Tak Penuhi Permintaan Dishub Buleleng, Balipost, diakses dari <http://balipost.com/read/headline/2015/02/28/30530/pengoprasian-jembatan-timbang-di-bungkulan-pemprov-tak-penuhi-permintaan-dishub-buleleng.html> pada tanggal 3 Maret 2015 pukul 07.00 WIB

Pengendalian kelebihan muatan pada angkutan barang harus dilaksanakan dengan baik, karena pelanggaran akibat kelebihan muatan angkutan barang dapat memicu kecelakaan di jalan.

Keamanan dan keselamatan merupakan prioritas utama dalam berkendara di jalan. Hal ini dimaksudkan untuk menekan angka kecelakaan yang berpotensi pada kematian pengguna transportasi dan korban lainnya. Berdasarkan operasi ketupat POLDA Jawa Timur pada tahun 2014, tercatat 13.431 kasus pelanggaran lalu lintas. Kasus pelanggaran lalu lintas tahun 2014 meningkat jika dibandingkan kasus pelanggaran lalu lintas pada tahun 2013 yang tercatat hanya 11.291 kasus⁵. Rendahnya kesadaran pengendara yang lebih mementingkan efisiensi dan efektivitas mobilitasnya tanpa memperhatikan keselamatan berkendara menjadi salah satu faktor pemicu pelanggaran lalu lintas.

Operasi ketupat yang dilakukan oleh POLDA Jawa Timur dikarenakan Jawa Timur tercatat sebagai provinsi dengan kasus kecelakaan terbanyak di Indonesia. Polda Jawa Timur tercatat 496 kasus kecelakaan, kemudian diikuti oleh POLDA Jawa Tengah 470, POLDA Sulawesi Selatan 133 kejadian, POLDA Jawa Barat 128 kejadian, dan POLDA Metro Jaya 112⁶. Kasus

⁵Fahmi Ali, Korban Jiwa Kecelakaan Lebaran di Jawa Timur 64 Orang, Tempo, diakses dari <http://www.tempo.co/read/news/2014/08/04/058597199/Korban-Jiwa-Kecelakaan-Lebaran-di-Jawa-Timur-64-Orang>, pada tanggal 1 Februari 2015, Pukul 10.00 WIB.

⁶Maulana Surya, Korlantas : *Operasi Zebra 2014 Turunkan Angka Kecelakaan 41 Persen*, MetroTVNews.com. di akses dari <http://news.metrotvnews.com/read/2014/12/11/330443/korlantas-operasi-zebra-2014-turunkan-angka-kecelakaan-41>, pada tanggal 1 Februari 2015, Pukul 11.00 WIB.

kecelakaan lalu lintas tersebut disebabkan oleh berbagai faktor. Yaitu *human error*, kondisi kendaraan, dan infrastruktur jalan seperti kondisi jalan dan lampu rambu-rambu lalu lintas. Kebanyakan para pengguna jalan hanya memikirkan dirinya sendiri tanpa memikirkan keselamatan pengendara lain, mereka tidak sadar bahwa kesalahan yang dibuat dirinya di jalanan dapat membahayakan pengendara lainnya.

Kecelakaan lalu lintas yang menelan banyak korban mayoritas kecelakaan yang melibatkan alat transportasi yang berkategori berat dan besar seperti truk. Contohnya kecelakaan belakang beruntun Dump truk dengan nomor kendaraan(L-8073-DJ) menabrak Honda Jazz, Truk Mitsubishi Fuso dan Mini bus. Kecelakaan tersebut terjadi pada Hari Selasa, tanggal 23 September 2014 pukul 10.30 WIB di Ruas Jln Nasional Simpang 4 Tangkel – Tol Gate Madura Jembatan Suramadu Kab. Bangkalan dengan menelan satu korban jiwa (sopir mobil Honda Jazz) dan satu korban luka berat.

Kendaraan Damp Truk Mitsubishi Fuso bertipe FM517H dengan nomor kendaraan (L-8073-DJ) bermuatan kurang lebih 22 ton tanah uruk dari Bangkalan ke Surabaya menuju Gerbang Tol Madura (Jembatan Suramadu) dengan kondisi jalan menurun sekitar 7⁰. Kendaraan tersebut kehilangan gaya pengereman sehingga tidak bisa menguasai laju kendaraannya dan menumbruk kendaraan sedan Honda Jazz dengan nomor kendaraan (N-1568-GU). Dump Truk tersebut kemudian menabrak kendaraan Truk Mitsubishi Fuso dengan nomor kendaraan(DK-9541-GI) yang mengakibatkan terjadi tumbukan dengan

Mikrobus Isuzu Eif dengan nomor kendaraan (M-7667-UA) dan Mikrobus Isuzu Eif bernomor kendaraan (M-7219-UG) yang sedang membayar Tol Madura (Jembatan Suromadu).

Gambar I.1 Kondisi kendaraan kecelakaan di Tol Gate Madura



Sumber :Diolah dari Dinas Perhubungan dan LLAJ Provinsi Jawa Timur⁷

Berdasarkan investigasi dari Dinas Perhubungan dan LLAJ Provinsi Jawa Timur, kendaraan dump truk tersebut bermuatan tanah pedel atau urug memiliki bobot (kurang lebih 22 ton termasuk berat kendaraan, JBB 14.030 Kg) memiliki masa uji / uji mati pada tanggal 8 Mei 2008 dan membawa buku uji palsu. Kendaraan tersebut melanggar kelebihan muatan dari JBI atau berat yang diijinkan dan sudah tidak laik jalan dengan dibuktikan buku uji yang sudah mati.

Selain itu berdasarkan kondisi jalan di tempat kejadian perkara tidak ditemukan kerusakan yang memungkinkan dapat memicu kecelakaan. Ruas jalan tersebut bertipe nasional dengan lebar 13 meter dengan kondisi baik tidak terdapat lubang, menurun, rata dan bebas pandang. Jika berdasarkan fakta

⁷Hasil pemeriksaan kondisi teknis kendaraan dump truck kejadian kecelakaan lalu lintas jalandi jalan gate tol Madura, jembatan suramaduruas jalan tangkel – gate tol madura km.kamal 00 +500, Dinas Perhubungan dan LLAJ Provinsi Jawa Timur,pada Hari Selasa, Tanggal 23 September 2014

tersebut kesalahan tidak pada infrastruktur jalan, melainkan pada kelalaian pemilik kendaraan dalam melakukan perawatan kendaraan serta melanggar aturan batas maksimal muatan barang dan tidak melakukan uji kendaraan. Sopir truk tersebut juga tidak melewati Jembatan Timbang Socah, sehingga terlepas dari pengawasan petugas Dishub.

Tiga minggu kemudian kecelakaan beruntun terjadi lagi. Kecelakaan ini disebabkan oleh truk bermuatan 30 ton semen pada tanggal 15 Oktober 2014. Kecelakaan beruntun tersebut menelan 3 korban jiwa dan 9 orang luka-luka dengan melibatkan 13 kendaraan. Kendaraan truk tandem dengan nomor polisi L-8392-UR bermuatan 30 ton semen (belum berat kendaraan) kehilangan gaya pengereman (*lost brake power*) dan pengemudi tidak dapat menguasai laju kendaraan kemudian menubruk secara beruntun yg melibatkan 13 kendaraan pada 50 meter sebelum antrian simpang 4 Apill Nippon Paint, Gresik.

Berdasarkan pemeriksaan di tempat kejadian perkara oleh Dishub dan LLAJ Provinsi Jawa Timur, jalan tersebut bertipe nasional dengan lebar badan jalan 7 meter dan memiliki 2 arah 4 lajur terpisah median. Kondisi jalan dinilai cukup bagus (tidak terdapat kerusakan) dan terdapat garis marka yang cukup jelas. Jika dilihat dari kondisi fasilitas dan infrastruktur jalan tidak terdapat permasalahan yang diindikasikan dapat menjadi salah satu faktor kecelakaan.

Gambar I.2 Kondisi truk tandem dan mobil yang terlibat kecelakaan

Sumber : diolah dari Dinas Perhubungan dan LLAJ Provinsi Jawa Timur⁸



Kecelakaan yang melibatkan truk sangat berpotensi menimbulkan korban lebih dari satu jiwa, karena truk memiliki ukuran yang besar dan berat maksimum yang menyebabkan sangat sulit dikendalikan. Menurut pemaparan dari Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan Provinsi Jawa Timur dalam sosialisasi rencana pengembalian kendaraan ke tempat asal bagi kendaraan yang lebih muat 25%, rasio korban meninggal kecelakaan lalu lintas pada tahun 2013 setiap harinya mencapai 58 kejadian, 2 kali kecelakaan lalu lintas setiap jam dengan rata-rata per hari 15 Orang meninggal dunia di jalan dan 4 kasus kecelekaan rata-rata menelan 1 korban jiwa⁹. Dari kejadian tersebut 10,95% merupakan kecelakaan yang melibatkan kendaraan angkutan barang. Mayoritas pemicu kecelakaan kendaraan angkutan barang dikarenakan pengemudi tidak mematuhi rambu-rambu lalu lintas dan marka jalan, kendaraan

⁸Hasil pemeriksaan Timur kecelakaan lalu lintas beruntun jl. veteran/km.sby 14 ds. segorowatu, kec. kebomas-gresik, Dinas Perhubungan dan LLAJ Provinsi Jawa pada Hari Rabu, Tanggal 15 Oktober 2014.

⁹Diambil dari materi sosialisasi rencana pengembalian kendaraan ke tempat asal bagi kendaraan yang lebih muat 25%, Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan Provinsi Jawa Timur 2014

tidak memenuhi kelaikan jalan, faktor medan, dan pelanggaran kelebihan muatan barang.

Kendaraan angkutan barang juga memiliki potensi membuat kerusakan jalan. Hal ini dikarenakan beban yang berlebihan dari batas maksimum angkutan barang tidak sesuai dengan kekuatan tipe aspal. Menurut Bappeda Provinsi Jawa Timur, panjang jalan Provinsi Jawa Timur mencapai 1769,9 km dan setiap tahunnya 6 % dari total jalan tersebut mengalami kerusakan¹⁰. Artinya sekitar 105,6 km jalan dalam naungan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur mengalami kerusakan setiap tahunnya. Kerusakan jalan tersebut adalah kerusakan ringan, sedang dan parah yang dapat memicu terjadi kecelakaan lalu lintas. Maka dari itu Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur membuat peraturan khusus untuk kendaraan angkutan barang dengan mengatur pembatasan kelebihan angkutan barang. Peraturan ini bertujuan untuk melindungi keselamatan pengemudi itu sendiri, pemakai jalan lain, muatan yang diangkut dan mobil barang.

Peraturan tentang pengendalian kelebihan muatan angkutan barang di Jawa Timur diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 dengan petunjuk pelaksanaan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2013. Peraturan tersebut berisi tentang pelaksanaan tata cara pengangkutan barang oleh kendaraan angkutan barang dengan disertai sanksi

¹⁰Bopeng, Jalan Jatim Rusak 105 Km/Tahun, Bappeda Jatim, diakses dari http://bappeda.jatimprov.go.id/2012/03/05/bopengjalanjatimrusak105kmtahun/pada_tanggal_pada_tanggal_1_Februari_2015, Pukul 11.00 WIB

bagi yang tidak memenuhi klasifikasi angkutan yang sudah ditentukan. Dengan peraturan ini diharapkan dapat menertibkan pengguna jalan khususnya kendaraan angkutan barang dan menekan potensi kecelakaan serta kerusakan jalan.

Dalam pelaksanaan pengendalian muatan angkutan barang, terdapat beberapa alat penimbang angkutan barang yang berfungsi untuk menimbang kendaraan angkutan barang yang dapat dipasang secara tetap atau alat yang dapat dipindah-pindahkan. Dengan kata lain terdapat dua tipe alat penimbang kendaraan angkutan barang, yaitu alat penimbang yang dapat dipindahkan (*portable*) dan alat penimbang yang tidak dapat dipindahkan atau yang juga disebut jembatan timbang.

Jembatan timbang ditempatkan di sepanjang ruas jalan nasional atau provinsi yang merupakan jalur ekspedisi kendaraan angkutan barang. Tidak semua kota atau kabupaten di Jawa Timur terdapat jembatan timbang. Hal ini disebabkan sumber daya aparatur dan dana yang terbatas, sehingga jembatan timbang diprioritaskan di tempat yang memiliki volume kendaraan angkutan barang yang tinggi. Untuk menertibkan muatan angkutan barang di jalan yang tidak terdapat jembatan timbang namun memiliki potensi pelanggaran angkutan barang, pemerintah menggunakan jembatan timbang *portable* yang dapat dipindah tempatkan. Kegiatan ini dilakukan dalam upaya menertibkan sopir-sopir yang tidak mau masuk ke dalam jembatan timbang dan memilih jalan alternatif untuk menghindari penimbangan.

Tabel I.2 Daftar Jembatan Timbang di Jawa Timur

No	Nama Jembatan Timbang	Lokasi Jembatan Timbang
1	Singosari	Kabupaten Malang
2	Rejoso	Kabupaten Pasuruan
3	Sedarum	Kabupaten Pasuruan
4	Klakah	Kabupaten Lumajang
5	Trosobo	Kabupaten Sidoarjo
6	Trowulan	Kabupaten Mojokerto
7	Mojoagung	Kabupaten Jombang
8	Guyangan	Kabupaten Nganjuk
9	Pojok	Kabupaten Tulungagung
10	Besuki	Kabupaten Situbondo
11	Rambigundam	Kabupaten Jember
12	Wastudodol	Kabupaten Banyuwangi
13	Kalibarumanis	Kabupaten Banyuwangi
14	Widodaren	Kabupaten Ngawi
15	Lamongan	Kabupaten Lamongan
16	Baureno	Kabupaten Bojonegoro
17	Socah	Kabupaten Bangkalan
18	Talun	Kabupaten Blitar
19	Widang	Kabupaten Tuban
20	Jrengik	Kabupaten Sampang

Sumber : diolah dari Dinas Perhubungan dan LLAJ Prov Jawa Timur

Dalam dua tahun terakhir jumlah kendaraan yang masuk ke dalam jembatan timbang cenderung meningkat. Pada tahun 2013 terdapat 5.237.680 unit kendaraan angkutan barang dan pada tahun 2014 meningkat menjadi 6.142.926 atau naik 17%. Sedangkan jembatan timbang yang paling banyak

dimasuki oleh truk angkutan barang adalah Jembatan Timbang Mojoagung di Kabupaten Jombang.

Tabel I.3 Jumlah Kendaraan yang Diperiksa Di 10 Jembatan Timbang Terbanyak

No.	Nama Jembatan Timbang	Jumlah Kendaraan yang Diperiksa	
		2013	2014
1	Mojoagung	386668	525740
2	Rejoso	240212	515173
3	Trowulan	119273	513958
4	Sedarum	270614	464911
5	Widang	380609	405384
6	Guyangan	424899	382675
7	Lamongan	303636	381533
8	Rambigundam	308846	360766
9	Singosari	214515	357742
10	Baureno	521480	325544

Sumber : diolah dari Dinas Perhubungan dan LLAJ Prov Jawa Timur

Jembatan Timbang Mojoagung di Kabupaten Jombang menempati posisi pertama dalam jumlah pemeriksaan kendaraan angkutan barang dengan 523.348 kendaraan angkutan barang pada tahun 2014. Jumlah tersebut mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya yang hanya terdapat 386.668 unit kendaraan angkutan barang atau meningkat 35%. Sementara itu dalam jumlah pelanggaran Jembatan Timbang Mojoagung juga menempati posisi pertama pada tahun 2014.

Tabel I.4 Jumlah kendaraan yang melanggar di 10 jembatan timbang terbanyak

NO.	Jembatan Timbang	Jumlah Kendaraan Yang Melanggar	
		2013	2014
1	Mojoagung	246353	260274
2	Trowulan	71921	229187
3	Widang	323068	215591
4	Rejoso	150503	213266
5	Sedarum	175906	212795
6	Widodaren	247557	189365
7	Guyangan	310721	182343
8	Kalibarumanis	111026	135934
9	Besuki	134564	130193
10	Baureno	197998	124272

Sumber :Dinas Perhubungan dan LLAJ Prov Jawa Timur.

Tabel I.4 menjelaskan daftar jumlah 10 pelanggaran terbanyak jembatan timbang di Jawa Timur pada tahun 2014 yang kemudian dibandingkan dengan jumlah pelanggaran pada tahun sebelumnya di setiap tempat jembatan timbang. Pada tahun 2014 Jembatan Timbang Mojoagung menempati posisi pertama dengan 260.274 kasus pelanggaran yang kemudian diikuti Jembatan Timbang Trowulan dengan 229.187 kasus pelanggaran. Jumlah pelanggaran di Jembatan Timbang Mojoagung ternyata mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya yang hanya terdapat 246.353 kasus pelanggaran pada tahun 2013 menjadi 260.274 kasus pada tahun 2014 atau naik 5,7%.

Dari jumlah pelanggaran yang tercatat tersebut kemudian dilakukan penindakan oleh petugas penimbang. Ada dua kategori dalam penindakan pelanggaran, yang pertama adalah penindakan dengan memberikan sanksi

denda administrasi di tempat dan yang kedua adalah penindakan dengan melakukan penilangan dan sidang di pengadilan. Kategori pelanggaran ini dinilai sangat berat dan kendaraan tidak dapat melanjutkan perjalanan. Jembatan Timbang Mojoagung menempati posisi pertama dalam jumlah penindakan denda di tempat dengan 250.639 kasus pada tahun 2014. Jumlah pelanggaran sanksi denda mengalami peningkatan dari 241163 kasus pada tahun 2013 menjadi 250639 kasus pada tahun 2014 atau naik 3,8%. Sedangkan untuk pelanggaran berkategori berat dari 5.190 kasus pada tahun 2013 mengalami peningkatan menjadi 9.635 kasus pada tahun 2014 atau naik 86 % dari tahun sebelumnya.

Dalam penelitian ini, peneliti merujuk studi terdahulu yang dianggap memiliki lokus dan fokus yang hampir sama dengan penelitian yang akan diajukan. Dengan menelaah studi terdahulu dimaksudkan untuk memberikan gambaran umum tentang pokok permasalahan penelitian yang nantinya dapat dijadikan sebuah perbandingan. Penelitian terdahulu yang dianggap relevan sebagai rujukan adalah penelitian yang dilakukan oleh Setiyo Daru Cahyono dan Rosyid Kholilur Rohman pada tahun 2012 yang berjudul "*Optimalisasi Kinerja Jembatan Timbang Untuk Menciptakan Angkutan Jalan Yang Berkeselamatan*". Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi berat muatan kendaraan, mencari penyebab kecelakaan lalu lintas yang melibatkan kendaraan angkutan barang dan evaluasi kinerja petugas jembatan timbang.. Data penelitian ini diambil dari data sekunder di jembatan timbang dan survey

langsung ke jalan raya, jembatan timbang, terminal barang dan perusahaan-perusahaan pengguna jasa kendaraan angkutan barang.

Dari hasil survey tersebut didapatkan data bahwa pada tahun 2009 terdapat 33,52% kendaraan angkutan barang yang melampaui berat muatan yang diijinkan (JBI). Akhirnya banyak terjadi kecelakaan angkutan barang yang menelan banyak korban jiwa. Salah satunya adalah kecelakaan truk tronton pengangkut semen di Jalan Raya Desa Kali Dogol, Kecamatan Margomulyo, Bojonegoro pada tanggal 13 Juli 2011 yang mengakibatkan 16 orang meninggal dunia. Kejadian tersebut dikarenakan truk tronton melebihi muatan yang diijinkan, sehingga kehilangan daya pengereman saat berada di jalan yang menurun dan menabrak kerumunan orang yang sedang menonton ketropak. Dari analisis peneliti, kejadian tersebut disebabkan oleh 4 faktor. Yaitu :

1. Kelebihan muatan barang yang diijinkan (JBI)
2. Kondisi kendaraan seperti rem, ban, dan mesin truk
3. Kondisi sopir yang dinilai kurang sehat, sehingga tidak bisa fokus dalam mengendalikan truk
4. Faktor alam, kondisi cuaca yang menyebabkan kondisi jalan menjadi rawan dan berpotensi terjadi kecelakaan¹¹

Dengan terjadinya kasus tersebut, peneliti mengharapkan untuk memaksimalkan fungsi dan peran jembatan timbang. Seperti membenahi sistem

¹¹Setiyo Daru Cahyono dan Rosyid Kholilur Rohman, Optimalisasi Kinerja Jembatan Timbang Untuk Menciptakan Angkutan Jalan Yang Berkeselamatan, Agri-Tek, 2012, Vol. 13, hlm 12-15

pengawasan jembatan timbang, pemeriksaan kelayakan angkutan barang lebih detail, pemeriksaan kondisi sopir, dan perbaikan manajemen sumber daya manusia aparatur jembatan timbang seperti penambahan personil dan jadwal piket.

Dari penelitian terdahulu tersebut dapat dijadikan rujukan dan dasar pemikiran untuk penelitian lanjutan. Peran dan fungsi jembatan timbang sangat penting untuk keamanan dan keselamatan pengguna jalan raya, maka dari itu fungsi dan peran jabatan timbang harus dioptimalisasikan dalam upaya memberikan kenyamanan, keamanan dan keselamatan pengendara. Namun fakta di lapangan menyebutkan pelanggaran kelebihan muatan yang diijinkan cenderung mengalami kenaikan di Jembatan Timbang Mojoagung, Jombang. Fakta tersebut dianggap menarik dan menjadi salah satu dasar masalah penelitian evaluasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 dengan petunjuk pelaksanaan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2013.

Dalam proses kebijakan publik yang digambarkan oleh Dunn terdapat 5 proses kebijakan publik, yaitu perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring kebijakan dan evaluasi kebijakan¹². Evaluasi kebijakan sangat penting dilakukan untuk mengetahui keberhasilan suatu program. Hasil dari evaluasi ada 3, yang pertama adalah kebijakan tersebut berdampak buruk

¹²Dwiyanto, Indiahono, Kebijakan Publik : Berbasisi Dynamic Policy Analisis. Gava Media, Yogyakarta, 2009, hlm 20

dan tidak dapat dilanjutkan lagi. Yang kedua adalah kebijakan tersebut dapat dilanjutkan tapi dengan berbagai revisi dari kekurangan kebijakan yang sudah dilakukan dan yang terakhir adalah kebijakan dapat dilanjutkan lagi tanpa revisi, bahkan dapat diimplementasikan di daerah lain yang memiliki permasalahan yang sama. Dengan dilakukannya evaluasi evaluasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012, diharapkan ditemukan data empirik yang menggambarkan permasalahan penelitian. Sehingga peraturan tersebut dapat dilakukan revisi agar semakin lebih baik.

I.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah penelitian tersebut, maka rumusan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang di Jembatan Timbang Mojoagung, Kabupaten Jombang?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah dijelaskan di atas, secara umum penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang di Jembatan Timbang Mojoagung, Kabupaten Jombang.

I.4 Manfaat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik manfaat akademis maupun praktis yang dijelaskan sebagai berikut :

I.4.1 Manfaat akademis

1. Memberikan pengetahuan tentang kajian ilmu administrasi negara dalam masalah kebijakan publik khususnya evaluasi kebijakan publik yang merupakan bagian dari proses kebijakan publik.
2. Memberikan pengetahuan pada pembaca dan penulis lain tentang adanya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang di Jembatan Timbang Mojoagung, Kabupaten Jombang.

I.4.2 Manfaat praktis

1. Memberikan pengetahuan tentang evaluasi dari pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang di Jembatan Timbang Mojoagung, Kabupaten Jombang.
2. Memberikan pengetahuan dan riverensi kepada pemerintah pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang di Jembatan Timbang Mojoagung, Kabupaten Jombang yang nantinya dapat

dijadikan sebuah bahan evaluasi, sehingga diharapkan pelaksanaan dari peraturan tersebut dapat menjadi lebih baik di masa yang akan datang.

I.5 Kerangka Teoritik

I.5.1 Kebijakan Publik

I.5.1.1 Pengertian kebijakan publik

Beberapa ahli telah mendefinisikan pengertian kebijakan publik. Namun defenisi tersebut banyak terjadi perbedaan pandangan antar para ahli satu sama lain, hal ini dikarenakan penelitian dan objek yang dikaji berbeda. Sehingga menimbulkan penafsiran dan pandangan yang berbeda mengenai definisi kebijakan publik. Sebelum mendefinisikan kebijakan publik, terlebih dahulu kita harus mengerti definisi dari kebijakan.

Dalam kamus Inggris Indonesia atau Indonesia Inggris dari Prof. Drs. S. Woyowasito dan W.J.S Purwodarminto, kata kebijakan berasal dari kata bijak yang berarti *learned, prudent, experienced* yang memiliki kata awalan “ke” dan akhiran “an”. Sehingga kata kebijakan dapat didefinisikan sebagai adanya kemampuan atau kualitas yang dimiliki seseorang dalam keadaan yang *learned* (terpelajar), *prudent* (baik), dan *experienced* (berpengalaman). Sedangkan menurut Woyowasito cs mengartikan kebijakan sebagai *skill* (ketrampilan),

ability (kemampuan), *capability* (kecakapan), *insight* (kemampuan untuk memahami sesuatu)¹³.

Berbeda dengan para ahli lainnya, Irawan Soehartono dan Bambang Shergi Laksmono mengartikan kebijakan (*policy*) sebagai sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik¹⁴. Definisi kebijakan tersebut sudah memasuki dalam area pemerintah dan mulai memasuki pengertian kebijakan publik. Carl Friederich menambahkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Beliau mendefinisikan kebijakan merupakan sebagai *problem solving* yang dapat diusulkan oleh masyarakat maupun pemerintah.

Kebijakan publik menurut Robert Eyestone adalah hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya¹⁵. Pengertian tersebut dinilai sangat luas dan sulit untuk dipahami serta belum fokus pada

¹³ H Soenarko SD, *Public Policy : Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000, hlm 35

¹⁴ Irawan Soeharto dan Bambang Shergi Laksmono, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2007, hlm 3

¹⁵ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm 6-8

subjek yang dikajinya. Karena lingkungan kebijakan publik sangat luas yaitu terdiri dari berbagai elemen-elemen pemerintah. Sedangkan Heinz Eulau dan Kenneth Prewith mengartikan kebijakan publik sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Definisi ini lebih mendekati kebijakan publik sebagai peraturan yang harus dipatuhi dan dilaksanakan berulang-ulang karena memiliki prosedur yang jelas.

Lebih simpel dan jelas, Dye mengatakan kebijakan publik merupakan apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Beliau memfokuskan kepada *action* pemerintah dalam menyelesaikan masalah di birokrasi dan masyarakat. Pendapat ini didukung oleh Leslie A. Pal yang mengatakan:

“as a course of action or in action chosen by public authorities to address a given problem or interrelated set of problems”.

Leslie mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan yang dipilih oleh lembaga yang memiliki wewenang (pemerintah) dalam memecahkan suatu masalah. Para ahli lainnya yang memiliki pemikiran yang sama dengan Dye dan Leslie adalah Edward III dan Sharkhansky dalam Islamy. Mereka mendefinisikan kebijakan publik sebagai :

“what government say and do, or not to do. It is the goals or purpose of government”¹⁶.

Kebijakan publik merupakan apa yang pemerintah katakan dan lakukan atau tidak melakukan tindakan apa pun. Tidak memutuskan suatu tindakan merupakan sebuah hak keputusan yang dimiliki oleh pemerintah.

Sedangkan Richard Rose memiliki pendapat yang berbeda, beliau mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan. Definisi ini lebih menekankan kebijakan publik sebagai proses sistem yang saling berhubungan satu sama lain dengan kebijakan lainnya. Selain itu beliau menekankan bahwa kebijakan publik merupakan bukan hanya suatu kegiatan dalam pola regulasi saja. James Andeson memilih mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Beliau lebih memfokuskan dari pelaksanaan dan apa yang sebenarnya sudah dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dimaksudkan.

¹⁶Joko Widodo, Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm 12

Dari beberapa ahli tersebut dapat ditarik kesimpulan definisi kebijakan publik merupakan sebuah instrumen pemerintah yang terdiri dari serangkaian tindakan atau kegiatan yang dipilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah sebagai kelanjutan dari tuntutan dari berbagai elemen masyarakat karena adanya permasalahan dalam masyarakat maupun birokrasi yang kemudian lahirnya suatu peraturan pemerintah yang harus dipatuhi dan dijalankan oleh lingkungan pemerintah.

I.5.1.2 Proses kebijakan publik

Terdapat beberapa tahapan dalam penentuan sebuah kebijakan publik, sehingga kebijakan publik tidak dilahirkan tanpa alasan yang jelas. Dibutuhkan berbagai pertimbangan yang pada akhirnya terbentuk beberapa proses siklus kebijakan publik. Thomas R. Dye menuliskan 6 siklus proses kebijakan. Yaitu :

1. Identifikasi masalah kebijakan

Kegiatan ini dilakukan dengan mengidentifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah. Selain itu juga dapat dari penilaian atau evaluasi kebijakan sebelumnya, kebijakan ini dimaksudkan untuk memperbaiki kebijakan publik terdahulu yang dinilai perlu perbaikan.

2. Penyusunan agenda

Agenda *setting* merupakan aktivitas yang memfokuskan perhatian kepada pejabat publik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.

3. Perumusan kebijakan

Perumusan kebijakan merupakan sebuah tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif. Dalam tahapan ini partisipasi masyarakat sangat diperlukan dalam melakukan perumusan kebijakan, sehingga kebijakan publik memang menjadi keinginan bagi masyarakat.

4. Pengesahan kebijakan

Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres.

5. Implementasi kebijakan

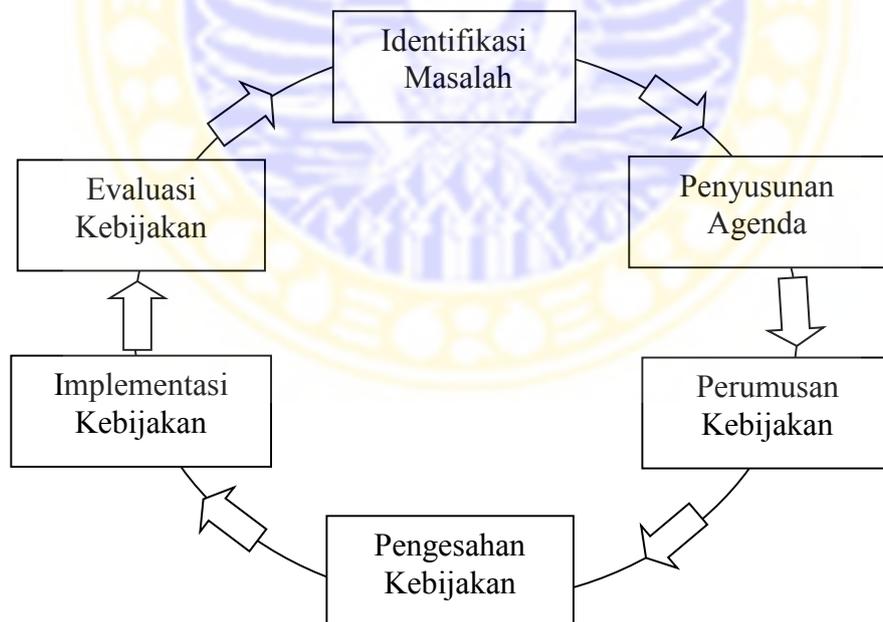
Implementasi kebijakan publik dilakukan oleh pemerintah atau lembaga eksekutif yang memiliki kewajiban sebagai implementator. Yaitu dilakukan oleh birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif.

6. Evaluasi kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dilakukan oleh pihak interes maupun eksteren. Evaluasi kebijakan publik interes dilakukan oleh pemerintah sendiri seperti inspektorat. Sedangkan evaluasi kebijakan publik eksteren dilakukan oleh lembaga luar organisasi pemerintah, seperti Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Evaluasi dimaksudkan untuk mengetahui tingkat keberhasilan suatu program terhadap capain target yang sudah ditentukan dan kemudian dijadikan sebuah bahan pertimbangan untuk dilakukan pembaharuan kebijakan.

Bagan I.1 Siklus Kebijakan Publik



Sumber : Diolah dari Thomas R. Dye¹⁷

¹⁷Ibid., Hlm 16

Menurut siklus proses kebijakan publik dari Dunn dapat dijelaskan bahwa terdapat beberapa tahapan-tahapan dalam proses kebijakan publik, mulai dari identifikasi masalah kebijakan sampai evaluasi kebijakan. Siklus tersebut akan terus menerus berputar jika dalam tahapan evaluasi kebijakan diperlukan perbaikan, sehingga kebijakan publik dapat dilaksanakan kembali dengan lebih baik. Pentingnya sebuah evaluasi kebijakan publik membuat tahapan evaluasi tidak dapat dihilangkan, karena tahapan proses evaluasi akan menjadi dasar penilaian keberhasilan suatu program yang kemudian dapat dijadikan rekomendasi perbaikan program selanjutnya.

I.5.2 Evaluasi Kebijakan Publik

I.5.2.1 Pengertian evaluasi kebijakan publik

Setiap organisasi dalam melaksanakan program akan melakukan evaluasi untuk mengetahui apakah program tersebut sudah sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya, begitu juga birokrasi yang merupakan panjang tangan dari pemerintah dalam pembuatan dan implementasi kebijakan akan mengevaluasi kebijakan yang sudah dilakukan. Evaluasi dalam bahasa Inggris disebut "*evaluation*" yang memiliki makna suatu proses sistematis untuk menentukan atau membuat keputusan, sampai sejauh mana tujuan program telah tercapai. Sementara itu Sudjiono mengartikan evaluasi pada dasarnya merupakan

penafsiran atau interpretasi yang bersumber pada data kuantitatif¹⁸. Dengan berdasarkan evaluasi dapat menentukan keputusan selanjutnya, apakah kebijakan tersebut bisa dilanjutkan atau harus dihentikan.

Thomas Dye mendefinisikan evaluasi kebijakan merupakan pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai. Pengertian tersebut menekankan pada dampak atau efek dari kebijakan publik yang sudah diimplementasikan¹⁹. Sependapat dengan Dye, Weiss riset evaluasi memiliki tujuan untuk mengukur 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 mendatang²⁰. Evaluasi kebijakan ini untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan positif atau negatif. Maka dari itu, Weiss memaparkan ada beberapa unsur penting dalam evaluasi kebijakan publik, Yaitu :

1. Kebijakan publik bertujuan untuk mengukur dampak dari suatu kebijakan (*to measure the effect*) dengan bertumpu pada metodologi riset yang digunakan.

¹⁸ H. Djaali dan Pudji Muljono, Pengukuran Dalam Bidang Pendidikan, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm 1

¹⁹Wyane Person, Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm 547

²⁰Joko Widodo, Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm 114

2. Dampak (*effect*) tadi menekankan pada suatu hasil (*outcomes*) dari efisiensi, kejujuran, moral yang melekat pada aturan-aturan standar.
3. Perbandingan antara dampak (*effect*) dengan tujuan (*goal*) 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.

Dari unsur-unsur penting evaluasi kebijakan publik tersebut, tujuan sebuah riset evaluasi dapat digolongkan menjadi dua jenis, yaitu tujuan utama yang bertujuan untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan sebuah kebijakan atau program. Sedangkan yang kedua adalah tujuan sosial yang bertujuan untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) pada pembuatan keputusan selanjutnya dan perbaikan program yang akan diimplementasikan mendatang.

Kemudian Leo Agustino dalam bukunya “Dasar-Dasar Kebijakan Publik” mengatakan bahwa ketika seseorang mengevaluasi kebijakan publik maka ada beberapa hal yang harus diperhatikan. Yang pertama adalah evaluasi kebijakan publik berusaha memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Yang kedua adalah evaluasi kebijakan publik berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau

target dengan masalah yang dihadapi. Yang terakhir adalah evaluasi kebijakan publik dapat memberikan kontribusi bagi kebijakan lain khususnya dalam hal metodologi²¹. Dengan memperhatikan ketiga hal tersebut diharapkan evaluasi kebijakan publik dapat menghasilkan rekomendasi yang nantinya menjadi bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan selanjutnya.

I.5.2.2 Tipe riset evaluasi

Terdapat beberapa macam tipe riset evaluasi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi suatu kebijakan publik. Menurut Lester dan Stewart dalam Budi Winarno, secara umum evaluasi kebijakan terdiri dari 3 kegiatan. Yaitu menyangkut substansi, implementasi, dan dampak²². Dalam riset evaluasi dapat mengevaluasi substansi atau isi, pelaksanaan atau proses dan dampak dari kebijakan tersebut. Pemikiran tersebut didukung oleh Leo Agustino yang berpendapat bahwa dalam melakukan evaluasi kebijakan kita dapat membahas persoalan perencanaan (perumusan kebijakan), isi, implementasi dan efek atau pengaruh kebijakan itu sendiri²³. Dengan kata lain, evaluasi kebijakan dapat dilakukan disetiap proses kebijakan.

Lebih lanjut Riant Nugroho menjelaskan dalam bukunya yang berjudul “Kebijakan Publik : *Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*”

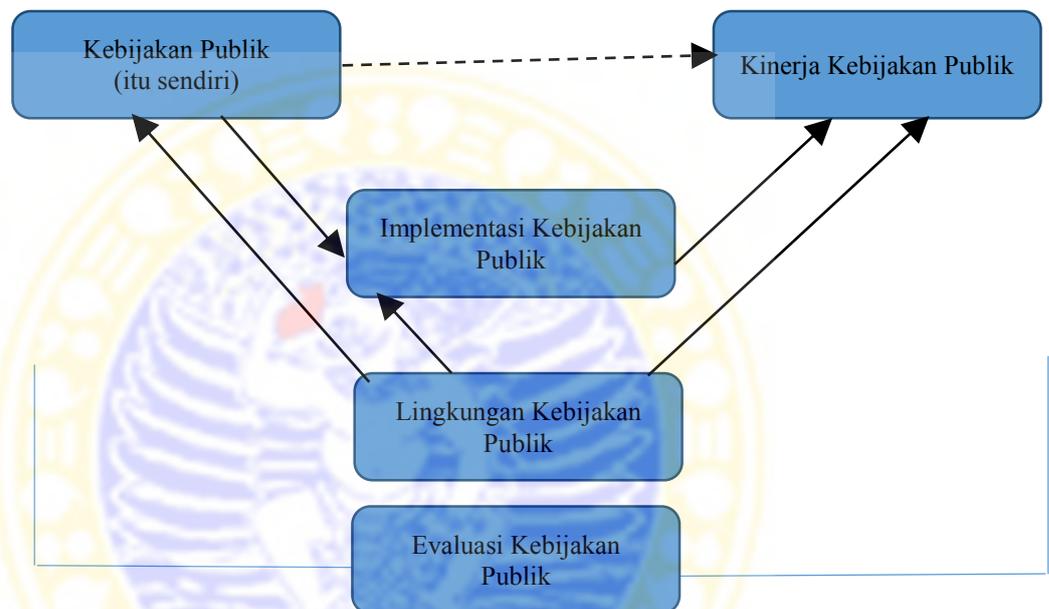
²¹ Leo Agustino, Dasar-Dasara Kebijakan Publik, Alfabeta, Bandung, 2006, hlm186

²²Budi Winarno, Kebijakan Publik : Teori dan Proses, Media Pressindo, Yogyakarta, 2007, hlm 226

²³ Leo Agustino, Dasar-Dasara Kebijakan Publik, Alfabeta, Bandung, 2006, hlm185

mendefinisikan lebih luas, yaitu evaluasi kebijakan publik memiliki 3 lingkup makna²⁴. Ketiga lingkup makna tersebut adalah evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi, dan evaluasi lingkungan kebijakan.

Bagan I.2 Lingkup kebijakan publik



Sumber : Riant Nugroho D

Dalam evaluasi kebijakan publik tidak hanya berhubungan dengan implementasi saja, tetapi terdapat beberapa komponen lainnya. Evaluasi kebijakan publik berkenaan dengan perumusan, implementasi, dan lingkungan kebijakan publik. Namun pada akhirnya evaluasi ini akan melihat kinerja kebijakan publik apakah sesuai dengan tujuannya

²⁴Riant Nugroho D, Kebijakan Publik : *“Formulasi, Implementasi, dan evaluasi”*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2003, hlm184-185

atau kah ada permasalahan yang menyebabkan kebijakan publik tidak dapat diimplementasikan sesuai perencanaan.

Sedangkan Langbein berpendapat terdapat 2 macam tipe riset evaluasi. Yang pertama adalah tipe riset evaluasi proses. Tipe ini mengevaluasi apakah suatu program atau kebijakan tersebut sudah diimplementasikan sesuai dengan standarisasinya atau belum. Sedangkan yang kedua adalah tipe riset evaluasi *outcome*²⁵. Tipe riset evaluasi ini mengevaluasi dampak dari kebijakan atau program yang sudah diimplementasikan. Dengan melihat dampak dari kebijakan tersebut kita dapat melihat sejauh mana tingkat keberhasilan dari suatu program tersebut.

I.5.2.3 Metode riset evaluasi

Dalam melakukan sebuah penelitian evaluasi kebijakan publik memerlukan sebuah metode penelitian agar penelitian terarah sesuai dengan tujuan penelitian dan data dapat disajikan dengan baik. Ada dua metode riset evaluasi yang dapat digunakan dalam penelitian evaluasi kebijakan, yaitu metode riset evaluasi diskriptif dan metode riset evaluasi kausal.

Metode diskriptif yang berarti menggambarkan suatu hasil penelitian lebih cocok digunakan untuk penelitian tipe riset evaluasi proses

²⁵Joko Widodo, Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm 117

(*outcome of public policy implementation*). Metode ini lebih efisien dan efektif digunakan ketika dalam penelitian tidak menemukan hubungan sebab akibat, karena hubungan sebab akibat lebih mudah ditemukan ketika mengevaluasi dampak kebijakan.

Tabel I.5 Metode riset evaluasi

No	Metode	Proses	Outcomes
1	Deskriptif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah fasilitas, sumber daya digunakan dalam kebijakan. 2. Apakah kebijakan dilaksanakan sesuai dengan petunjuk 3. Bagaimana derajat manfaat/keuntungan yang ditetapkan dalam kebijakan 4. Menentukan apakah manfaat nyata dari kebijakan dapat dinikmati oleh kelompok sasaran 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Siapa yang terlibat dalam kebijakan 2. Apakah kebijakan dapat mencapai siapa yang menjadi sasaran kebijakan
2	Kausal		<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah kebijakan menghasilkan outcome yang diharapkan atau tidak diharapkan 2. Sarana (faktor) implementasi kebijakan mana yang menghasilkan outcomes terbaik 3. Berusaha mencari atau melihat apakah <i>outcome</i> utama yang terjadi dikarenakan oleh kebijakan utama 4. Apakah kebijakan utama menjadi penyebab dampak utama

Sumber : Langbein (1980:5) dalam Joko Widodo²⁶

²⁶Joko Widodo, Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm 118

Penelitian dengan menggunakan metode diskriptif ini berusaha menemukan apakah seluruh program utama dapat tercapai dengan baik atau ada permasalahan yang mengganggu pelaksanaan yang mengakibatkan program tersebut tidak dapat dilaksanakan sesuai rencana. Sedangkan metode riset evaluasi kausal lebih mengarah pada mengevaluasi dampak dari kebijakan suatu program (*outcome of public policy implementation*). Metode penelitian ini lebih berorientasi pada *access issues* tentang sebab dan akibat (*cause and effect*). Dalam metode riset ini akan berusaha mencari atau melihat apakah dampak yang terjadi setelah implementasi merupakan hasil dari implementasi kebijakan atau tujuan utama kebijakan tersebut.

Dari dua metode riset evaluasi tersebut yang paling sesuai dengan penelitian ini adalah metode riset evaluasi diskriptif, karena pada penelitian ini akan memfokuskan pada evaluasi proses implementasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang di Jembatan Timbang Mojoagung Kabupaten Jombang.

I.5.2.4 Tipe aktifitas evaluasi dan korespondensi masalah

Berdasarkan beberapa tipe evaluasi kebijakan tersebut, maka dapat digambarkan kedalam tipe aktivitas penelitian dan kesesuaian tipe evaluasi dengan permasalahan penelitian. Terdapat 5 tipe evaluasi kebijakan:

1. Penelitian untuk perencanaan dan pengembangan program

Tipe penelitian untuk perencanaan dan pengembangan kebijakan ini memiliki tujuan untuk merencanakan tujuan yang sudah ditetapkan agar sesuai dengan perencanaan. Dalam tipe ini terdapat pertanyaan kunci, yaitu berapa banyak masalah itu ada dan dimana masalah itu berada? Apakah terdapat permasalahan dalam kelompok sasaran (partisipan) yang dapat didefinisikan dalam istilah yang lebih operasional dan apakah kebijakan yang dibuat merupakan cara yang paling efektif dalam menyelesaikan permasalahan tersebut.

2. Penelitian evaluasi monitoring proyek

Tipe penelitian ini merupakan aktifitas untuk menguji atau melihat apakah implementasi suatu kebijakan atau program tersebut sudah sesuai dengan tujuan (*goal*) yang sudah ditetapkan. Adapun beberapa alasan mengapa riset evaluasi monitoring kebijakan atau proyek ini dilakukan. Yang pertama adalah administrasi sumber daya yang tepat, kebijakan membutuhkan pengalaman nyata yang dikehendaki. Dan yang kedua adalah tidak ada dampak (*impact and outcomes*) dari kebijakan atau proyek utama dan diterima oleh target

Dalam penelitian evaluasi monitoring kebijakan atau proyek ini akan menghasilkan suatu penilaian yang sistematis tentang

program atau kebijakan yang sedang diimplementasikan apakah sudah sesuai dengan perencanaan yang sudah ditetapkan. Dengan begitu dapat diketahui bagaimana proses kebijakan tersebut sedang dilakukan, sehingga jika terjadi permasalahan dalam implementasinya maka akan segera dapat dilakukan perbaikan.

3. Evaluasi dampak

Penelitian Evaluasi dampak ini lebih memfokuskan mengetahui sejauh mana kebijakan tersebut dapat memberikan perubahan kepada target utama yang sudah ditetapkan. Penelitian ini bertujuan untuk melihat sejauh mana keefektifan program dalam pencapaian tujuan yang sudah ditentukan. Suatu kebijakan atau program dapat dikatakan memiliki dampak jika program tersebut dapat memberikan perubahan pada kelompok sasaran program kedalam tujuan yang sudah ditentukan. Dalam penelitian evaluasi dampak akan sangat penting jika kita akan membandingkan suatu kebijakan yang berbeda dan menguji penggunaan usaha-usaha baru untuk memecahkan permasalahan yang terdapat dalam masyarakat.

4. Evaluasi efisiensi ekonomi

Dalam menjalankan sebuah kebijakan atau program harus didukung dengan sumber daya yang cukup. Salah satunya adalah sumber daya keuangan untuk menjamin suatu program tersebut dapat terrealisasikan dengan baik. Penelitian ini dimaksudkan untuk

mengukur tingkat keefisiensi dari segi ekonomi kebijakan. Apakah kebijakan didukung oleh sumber daya keuangan yang cukup dan bagaimanakah penyerapan dana untuk program tersebut. Dengan mengevaluasi hal tersebut, maka akan diketahui efektifitas dan efisien dana program. Sehingga jika terdapat pemborosan dana untuk kegiatan atau program yang tidak terlalu memberi manfaat bagi sasaran program, maka dapat segera dilakukan perbaikan untuk efisiensi pendanaan.

Evaluasi efisiensi ekonomi ini dapat dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu *cost benefit* dan *cost effectiveness analysis*. *Cost benefit* melihat apakah suatu program tersebut dapat memberikan keuntungan lebih banyak daripada dana yang dikeluarkan, sedangkan *cost effectiveness analysis* adalah mengevaluasi apakah suatu kebijakan yang diharapkan dapat menghasilkan manfaat/keuntungan lebih atau kurang mahal jika dibandingkan dengan *outcomes* per unit daripada intervensi lain yang dirancang untuk mencapai tujuan yang sama.

5. Evaluasi komprehensif

Tipe riset evaluasi ini terdapat 3 hal dalam melakukan sebuah penelitian, yaitu *monitoring*, *impact*, and *expost facto*, *cost benefit or cost effectiveness analysis*. Kegiatan ini membandingkan 3 hal riset evaluasi tersebut, yang pertama adalah melihat apakah

perlu atau tidak suatu program tersebut dilaksanakan sesuai perencanaan. Yang kedua adalah melihat apakah program tersebut menghasilkan *outcomes* yang diharapkan. Dan yang terakhir adalah melihat apakah dana yang dikeluarkan sebanding dengan *outcomes* yang diharapkan²⁷.

Dari kelima tipe tersebut, dalam penelitian ini akan menggunakan tipe riset evaluasi *Project monitoring evaluation research* yang merupakan aktifitas untuk menguji atau melihat apakah implementasi suatu kebijakan atau program tersebut sudah sesuai dengan tujuan (*goal*) yang sudah ditetapkan. Karena penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah implementasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang di Jembatan Timbang Mojoagung Kabupaten Jombang sudah dilaksanakan sesuai perencanaan atau belum.

I.5.3 Evaluasi Implementasi Kebijakan Publik

I.5.3.1 Pengertian evaluasi implementasi kebijakan publik

Definisi kebijakan publik sudah sedikit disinggung dalam sub bab pengertian evaluasi kebijakan. Dalam sub bab ini akan dibahas lebih mendalam tentang evaluasi implementasi kebijakan publik. Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan evaluasi kebijakan publik mengarah

²⁷Joko Widodo, Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm 118

pada pengertian evaluasi implementasi kebijakan publik, seperti Polumbo berpendapat bahwa evaluasi kebijakan dilakukan ketika kebijakan/program sedang diimplementasikan yang merupakan analisis tentang “seberapa jauh sebuah program yang diimplementasikan dan apa kondisi yang bisa meningkatkan keberhasilan implementasi”²⁸.

Sebuah evaluasi kebijakan tidak hanya untuk melihat sebuah dampak dari hasil kebijakan saja, namun dilakukan untuk mengetahui dan melihat apakah kebijakan tersebut berjalan sesuai rencana atau tidak. Kegiatan ini lebih kepada memonitoring suatu kebijakan yang sedang diimplementasikan. Pengertian tersebut mengevaluasi kebijakan yang bertujuan dalam rangka untuk melihat progres dari pelaksanaan suatu program apakah sudah dilaksanakan sesuai dengan *guide* yang sudah ditentukan.

Sementara itu Mustofadijaja menyatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik²⁹. Pemikiran tersebut didukung oleh Muhadjir yang menyatakan bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat “membuahkan hasil”. Mengevaluasi kebijakan publik dapat dilakukan dengan membandingkan antar hasil yang diperoleh

²⁸Wyane Person, *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm 549

²⁹Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm 111-115

dengan target atau tujuan yang sudah ditentukan. Apakah hasil yang diperoleh sudah memenuhi target yang sudah ditentukan ataukah terdapat permasalahan implementasi yang mengakibatkan hasilnya tidak sesuai yang diharapkan.

Jones menyatakan lebih rinci lagi mengenai definisi evaluasi implementasi kebijakan publik bahwa evaluasi implementasi kebijakan publik merupakan suatu aktifitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil kebijakan pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi objeknya, teknik-teknik pengukurannya, dan metode analisis. Senada dengan Jones, Dwiyanto Indiahono dalam bukunya “Kebijakan Publik : *Berbasis Dynamic Policy Analysis*” mendefinisikan evaluasi kebijakan publik sebagai menilai keberhasilan atau kegagalan kebijakan berdasarkan indikator-indikator yang telah ditentukan³⁰.

Lebih lanjut lagi, beliau menjelaskan indikator-indikator untuk mengevaluasi kebijakan tersebut menunjuk pada dua aspek. Yaitu aspek proses dan aspek hasil. Dalam aspek proses melihat bagaimana proses implementasi suatu kebijakan, apakah para implementator sudah menjalankan tugas sesuai dengan pedoman yang sudah ditentukan. Sedangkan aspek hasil menunjuk apakah kebijakan yang telah

³⁰ Dwiyanto indiahono, Kebijakan Publik : *Berbasis Dynamic Policy Analysis*, Gava Media, Yogyakarta, 2009, hlm145

diimplementasikan sudah sesuai dengan tujuan (*goal*) yang sudah ditentukan.

Sedangkan Dobson dan Cook berpendapat bahwa evaluasi implementasi kebijakan dimaknai sebagai melihat gambaran yang jelas tentang seberapa baik program yang dilaksanakan. Kemudian Mat D. Duerden dan Peter A. Witt mengatakan :

“At its core, it simply is checking to make sure your program is running the way it was supposed to run³¹”.

Pada dasarnya evaluasi implementasi itu hanya akan memeriksa untuk memastikan program yang sudah direncanakan berjalan sesuai dengan semestinya. Menurut Prof. Sofyan Effendi dalam Riant Nugroho D, evaluasi implementasi kebijakan publik pada dasarnya memiliki tujuan untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan dalam menjawab beberapa pertanyaan pokok seperti bagaimanakah kinerja implementasi kebijakan publik dan faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi variasi tersebut³². Pertanyaan tersebut ingin mengetahui kinerja suatu program atau kebijakan yang sedang dijalankan.

³¹Mat D. Duerden dan Peter A. Witt, *Aseessing Program Implementation : Way It’s Important, and how to Do it*, Journal of Extension, 2012, Vol 50, No. 1, hlm 1

³²Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik : “Formulasi, Implementasi, dan evaluasi”*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2003, hlm 194

Sementara itu Sholichin Abdul Wahab yang mengacu pada Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier peran penting dalam melakukan analisis kebijaksanaan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel tersebut adalah :

1. Mudah atau tidaknya masalah yang akan diselesaikan dapat dikendalikan
2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut³³.

Dari berbagai definisi tentang evaluasi kebijakan dari para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan merupakan suatu cara untuk melihat dan memeriksa suatu program dengan objektif, sistematis, dan empiris terhadap implementasi dan efek dari kebijakan publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai dengan membandingkan *input* dan *outcome* dari kebijakan tersebut serta melihat beberapa aspek yang terkait dengan kebijakan publik, seperti

³³Sholichin Abdul Wahab, Analisis Kebijaksanaan : *Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2004, hlm 81

formulasi kebijakan publik, implementasi kebijakan publik dan lingkungan kebijakan publik.

I.5.3.2. Jenis evaluasi implementasi kebijakan publik

James P. Lester dan Joseph Steward Jr mengelompokkan evaluasi implementasi kebijakan menjadi 3 jenis, yang pertama adalah evaluasi proses, yaitu evaluasi yang berkaitan dengan proses implementasi kebijakan. Yang kedua adalah evaluasi kebijakan, yaitu melihat hasil apakah sesuai atau mencerminkan tujuan yang dikehendaki. Yang terakhir adalah evaluasi *metaevaluasi*, yaitu evaluasi dari berbagai implementasi kebijakan-kebijakan yang ada untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu³⁴.

Kemudian James Andeson juga menggolongkan evaluasi implementasi kebijakan publik menjadi 3 tipe. Yang pertama adalah evaluasi implementasi kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional. Yang kedua adalah evaluasi implementasi kebijakan publik yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan, dan yang terakhir adalah evaluasi kebijakan sistematis yang dilihat secara objektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ada telah dinyatakan telah dicapai³⁵. Pada dasarnya pengelompokan tersebut

³⁴ Ibid., hlm 197

³⁵ Ibid., hlm 198

hampir sama dengan fokus dan tujuan evaluasi implementasi kebijakan publik, yaitu dengan adanya evaluasi kebijakan program pada saat program berjalan dan melihat hasil dari kebijakan.

I.5.3.3. Waktu pelaksanaan evaluasi implementasi kebijakan publik

Dalam pelaksanaan evaluasi implementasi kebijakan terdapat beberapa *timing* evaluasi. Menurut Riant Nugroho, evaluasi implementasi dapat dilakukan dalam 3 waktu yang berbeda. Yang pertama adalah evaluasi sebelum pelaksanaan atau yang juga disebut oleh William dunn sebagai *evaluasi summative*. Yang kedua adalah evaluasi pada waktu pelaksanaan yang biasa disebut juga evaluasi proses, dan yang terakhir adalah evaluasi setelah kebijakan yang juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi (*output*) kebijakan dan/atau evaluasi dampak/pengaruh (*outcome*) kebijakan³⁶. Evaluasi sebelum pelaksanaan dapat melihat dalam formulasi kebijakan dan evaluasi akhir pelaksanaan dapat dilakukan dengan membandingkan *input* dan *output* kebijakan.

Lebih lanjut lagi evaluasi pelaksanaan suatu program juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan dapat dibedakan menjadi 3 tahap. Yang pertama adalah evaluasi pada tahap perencanaan, evaluasi ini dilakukan dengan melihat

³⁶*Ibid.*, hlm 195

tata cara perencanaan atau perumusan kebijakan publik. Yang kedua adalah evaluasi dalam tahap pelaksanaan, yaitu evaluasi dengan melihat pelaksanaan suatu program apakah sudah sesuai dengan tujuan yang sudah ditentukan sebelumnya. Yang terakhir adalah evaluasi pasca pelaksanaan, yaitu evaluasi dilakukan untuk melihat hasil dari kebijakan tersebut dengan cara membandingkan *input* dan *output*. Dengan kata lain suatu evaluasi implementasi kebijakan dapat dilakukan di tiga tahapan, yaitu *input*, *proses*, dan *output*.

Berdasarkan tujuan penelitian ini, waktu pelaksanaan evaluasi implementasi dalam penelitian ini adalah evaluasi pada waktu pelaksanaan yang biasa disebut juga evaluasi proses. Karena peneliti ingin mengevaluasi suatu kebijakan atau program yang sedang berjalan dengan berdasarkan standar prosedur yang sudah ditentukan sebelumnya.

I.5.3.4. Teknik evaluasi implementasi kebijakan publik

Ada pun beberapa cara pemilihan teknik evaluasi implementasi dalam melakukan evaluasi. Riant Nugroho menuliskan 4 teknik evaluasi dalam mengevaluasi implementasi kebijakan publik.

1. Evaluasi komparatif

Teknik evaluasi implementasi kebijakan publik dengan membandingkan implementasi kebijakan (proses dan hasilnya)

dengan implementasi kebijakan yang sama atau berlainan, di satu tempat yang sama atau berlainan.

2. Evaluasi historikal

Yaitu membuat evaluasi kebijakan berdasarkan rentang waktu atau sejarah lahirnya kebijakan-kebijakan tersebut.

3. Evaluasi laboratorium atau ekperimental

Yaitu evaluasi yang dilakukan di dalam sebuah laboratorium dengan metode eksperimen dalam melakukan penelitian.

4. Evaluasi *ad hoc*

Yaitu evaluasi yang bertujuan untuk mendapatkan gambar pada saat itu (*snap shot*) dengan rentang waktu yang tidak banyak atau mendadak³⁷.

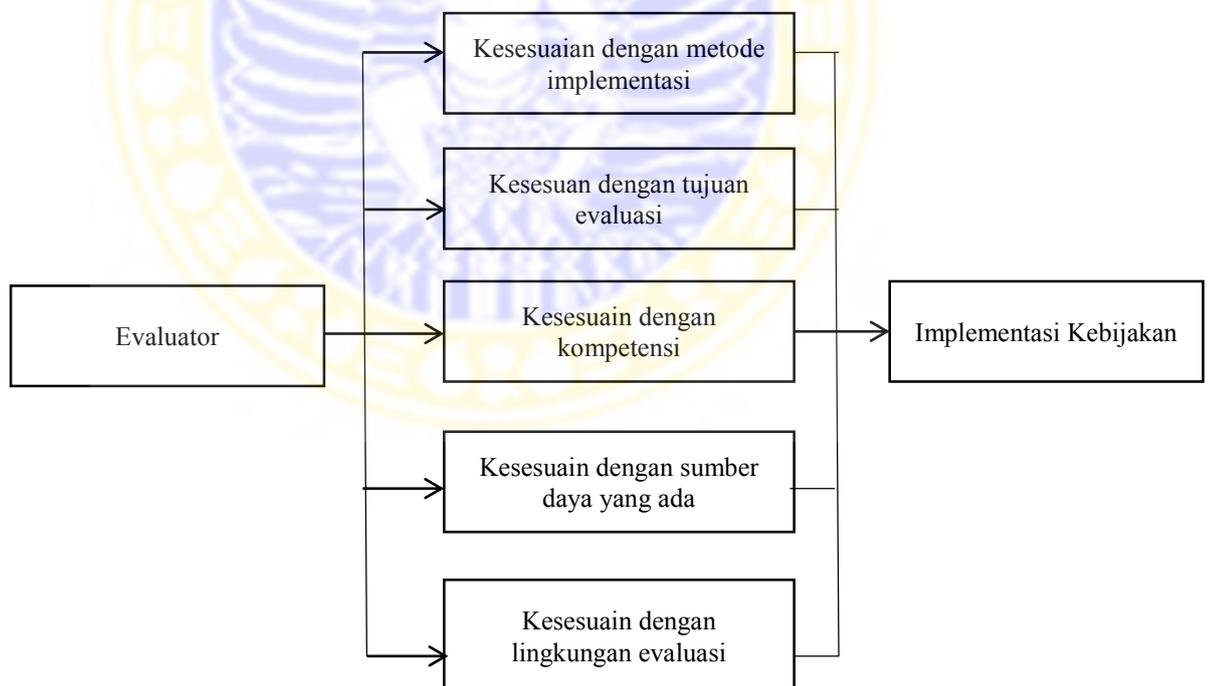
Pemilihan teknik evaluasi implementasi kebijakan dilakukan berdasarkan kebutuhan dan disesuaikan dengan data yang akan diambil. Penentuan tersebut tidak dilakukan berdasarkan *random* atau sejenisnya, karena akan menentukan hasil kualitas data didapatkan. Dalam penelitian ini, peneliti memilih teknik evaluasi *ad hoc*. Karena teknik tersebut dinilai cocok dengan tujuan penelitian ini yang bermaksud mendiskripsikan evaluasi implementasi kebijakan

³⁷ Ibid.,

I.5.3.5. Petunjuk praktis evaluasi implementasi kebijakan publik

Dalam evaluasi implementasi kebijakan, peran dan posisi evaluator sangat mempengaruhi kedalaman data yang akan didapatkan. Bagaimana evaluator memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya dan penempatan posisi evaluator dalam lingkungan yang akan dievaluasi dapat mempengaruhi subjektifitas hasil data, serta kedalaman pengetahuan evaluator tentang kasus yang dievaluasi akan menentukan kedalaman analisis evaluasi. Lebih lanjut lagi Riant Nugroho meringkas petunjuk praktis evaluasi kebijakan publik dalam bagan berikut.

Bagan I.3 Petunjuk praktis evaluasi implementasi



Sumber : Riant Nugroho D³⁸

³⁸ *Ibid.*, 201

1. Dalam mengevaluasi implementasi kebijakan publik, evaluator harus menyesuaikan alat ukurnya dengan model atau metode implementasi kebijakan. Pada dasarnya setiap program atau kebijakan terdapat standarisasi capain atau prosedur standarisasi operasional implementasi, sehingga semua evaluasi akan mengacu pada standarisasi tersebut.
2. Evaluator harus dapat menyesuaikan evaluasinya dengan tujuan dari evaluasi yang dibebankan kepadanya.
3. Evaluator harus menyesuaikan diri evaluasinya dengan keilmuan dan metodologis yang dimilikinya, yaitu dapat dengan berpatokan pada teori-teori yang berhubungan dengan permasalahan atau tema peneliti. Seornag evaluator ahli politik, seyogyanya tidak melakukan evaluasi di bidang ekonomi.
4. Evaluator harus menyesuaikan diri dengan sumber daya yang dimiliki, mulai sumber daya waktu, manusia, alat atau teknologi, dana, sistem, manajemen, bahkan sumber daya kepemimpinan yang ada.
5. Evaluator harus menyesuaikan diri dengan lingkungannya evaluasi, agar dapat diterima dengan baik dalam lingkungan yang akan dievaluasi.

I.5.3.6. Pendekatan evaluasi implementasi kebijakan publik

Dalam melakukan sebuah penelitian evaluasi kebijakan kita harus melihat pendekatan-pendekatan evaluasi agar dalam dalam penelitian bisa focus dan arah pada tujuan peneliat. Willian N Dunn menggambarkan 3 pendekatan evaluasi kebijakan.

Tabel I.6 Pendekatan evaluasi

No	Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-Bentuk Utama
1	Evaluasi semu	Menggunakan metode diskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	<ul style="list-style-type: none"> • Ekspirementasi sosial • Akuntansi sistem sosial • Pemeriksaan sosial • Sintesis praktek riset dan praktek
2	Evaluasi formal	Menggunakan Metode diskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambilan kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluasi Perkembangan • Evaluasi Eksperimental • Evaluasi proses restropektif • Evaluasi hasil restrospektif
3	Evaluasi keputusan teoritis	Menggunakan Metode diskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal atau diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat nilai.	<ul style="list-style-type: none"> • Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi • Analisis utilisasi multriatribut

Sumber : William N Dunn³⁹

³⁹ Ibid., 612

Secara khusus terdapat beberapa metode dalam evaluasi semu, yaitu rancangan experimental semua, kuesioner, random sampling, teknik statistik. Metode-metode tersebut digunakan untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel masukan dan proses. Lebih lanjut metode-metode tersebut juga digunakan dalam pendekatan evaluasi formal analisis untuk menghasilkan informasi yang valid dan terpercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan.

Sedangkan pendekatan evaluasi keputusan teoritis menggunakan Metode diskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara pendekatan yang lainnya adalah evaluasi keputusan kritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan.

I.5.3.7. Kriteria evaluasi kebijakan publik

Dalam meneliti sebuah evaluasi kebijakan tentunya kita harus memiliki dasar panduan kriteria-kriteria apa saja yang menjadi aspek penelitian, lebih lanjut Dunn menggabarkan 6 kriteria-kriteria evaluasi kebijakan.

Tabel I.7 Kriteria evaluasi

No	Tipe Kriteria	Pertanyaan
1	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
2	Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
3	Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
4	Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?
5	Responsivitas	Apakah kebijakan memuaskan kebutuhan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
6	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna dan bernilai?

Sumber : William N. Dunn⁴⁰

Kriteria-kriteria tersebut akan digunakan sebagai alat ukur evaluasi proses kebijakan dalam penelitian ini. Dengan melihat efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas dan ketepatan, diharapkan akan mendapatkan informasi tentang evaluasi proses implementasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang di Jembatan Timbang Mojoagung Kabupaten Jombang

⁴⁰William N Dunn, Analisis Kebijakan Publik, Gadjah Mada University, Yogyakarta, 2003, hlm 610

I.6 Definisi Konsep

1. Kebijakan publik

Kebijakan publik merupakan sebuah instrument pemerintah yang terdiri dari serangkaian tindakan atau kegiatan yang dipilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah sebagai kelanjutan dari tuntutan dari berbagai elemen masyarakat karena adanya permasalahan dalam masyarakat maupun birokrasi yang kemudian lahirnya suatu peraturan pemerintah yang harus dipatuhi dan dijalankan oleh lingkungan pemerintah. Kebijakan publik dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang.

2. Evaluasi kebijakan publik

Evaluasi kebijakan publik dalam penelitian ini adalah evaluasi pelaksanaan atau implementasi kebijakan. Sehingga batasan konsep evaluasi kebijakan dalam penelitian ini adalah suatu cara untuk melihat dan memeriksa suatu program yang sedang berjalan dengan objektif, sistematis, dan empiris implementasi kebijakan publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai dengan melihat dan membandingkan standarisasi keberhasilan kebijakan yang sudah ditentukan.

I.7 Metodologi Penelitian

I.7.1 Pendekatan dan fokus penelitian

Metode penelitian merupakan seperangkat pedoman untuk menjawab pokok-pokok permasalahan dalam penelitian guna memperoleh suatu pengetahuan yang kebenarannya dapat dipertanggungjawabkan. Menurut John W. Creswell dalam menentukan pendekatan penelitian harus memperjelas gagasan-gagasan filosofis yang akan diekspos. Penjelasan ini nantinya akan menentukan pendekatan mana yang akan dipakai dalam penelitian.

Dalam sebuah pendekatan penelitian selalu didasari oleh asumsi-asumsi filosofi penelitian yang akan mempengaruhi cara pandangan penulis dalam melakukan memaknai data. Karena rancangan penelitian atau proposal akan melibatkan relasi antara asumsi-asumsi filosofis, strategi-strategi penelitian dan metode-metode tertentu. Menurut Guba memaknai istilah asumsi-asumsi filosofis dengan istilah pandangan dunia (*worldviews*) karena memiliki arti kepercayaan dasar yang memandu tindakan, sedangkan peneliti lain menyebutnya paradigma⁴¹.

Penulis dalam penelitian ini menggunakan paradigma atau asumsi-asumsi filosofis advokasi dan partisipatoris. Karena pada dasarnya hasil penelitian ini menginginkan agenda perubahan suatu kebijakan yang

⁴¹Jhon W. Creswell, *Research design*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hal 4-15

dinilai tidak mewakili keinginan dari berbagai kelompok. Penelitian ini juga dapat membantu para partisipan untuk menyerukan hak-hak dan pendapat mereka, sehingga nantinya akan dapat menyempurnakan kebijakan sebelumnya.

Penelitian ini menggunakan strategi-strategi khusus sebagai jenis rancangan penelitian yang menetapkan prosedur-prosedur khusus dalam penelitian. Strategi penelitian ini adalah studi kasus, yaitu strategi penelitian kualitatif di mana didalamnya peneliti menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses, atau sekelompok individu.

Berdasarkan gagasan-gagasan filosofis penelitian tersebut, maka penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu maupun kelompok dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Dalam penelitian ini penulis menerapkan cara pandang penelitian yang bergaya induktif dan berfokus pada makna individual. Berfikir dari arah persoalan yang khusus dan kemudian menggeneralisasikan.

I.7.2 Tipe penelitian

Agar dapat memecahkan masalah atau mengamati suatu masalah penelitian diperlukan prosedur tertentu yang bersifat metodologis.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe diskriptif, karena tipe riset penelitian ini adalah tipe riset proses yang bertujuan untuk mengevaluasi proses kebijakan. yaitu metode untuk menggambarkan secara detail objek penelitian berdasarkan fakta-fakta sebagaimana adanya dengan diawali dari mengemukakan gejala-gejala secara lengkap obyek penelitian sehingga keadaan/kondisi jelas, dilanjutkan dengan memberikan penafsiran terhadap fakta yang ditemukan.

I.7.3 Lokasi penelitian

Sesuai dengan judul penelitian ini, Peneliti memilih lokasi penelitian di Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkut Jalan dengan lokus pada Jembatan Timbang Mojoagung, Jombang. Karena dianggap memenuhi kualitas informasi yang akurat. Adapun informan yang akan digali informasinya adalah :

1. Kepala seksi bimbingan dan keselamatan bidang pengendalian dan operasional Dinas perhubungan dan LLAJ Provinsi Jawa Timur
2. Kepala seksi pengawasan dan pengendalian UPT Jembatan Timbang Mojoagung
3. Kepala satuan tugas jaga UPT Jembatan Timbang Mojoagung
4. Sopir pengguna Jembatan Timbang Mojoagung
5. Petugas polisi Jembatan Timbang

I.7.4 Teknik penentuan informan

Penelitian kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas sosial atau fenomena sosial yang bersifat unik dan kompleks, maka pada penelitian kualitatif yang terpenting adalah bagaimana menentukan informan kunci (*key informant*). Gagasan dibalik penelitian kualitatif adalah memilih dengan sengaja dan terencana para informan atau partisipan dan lokasi penelitian yang dapat membantu peneliti untuk memahami masalah yang diteliti.

Dalam penelitian ini, peneliti memilih teknik *purposive*, informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam penelitian ini.

I.7.5 Teknik pengumpulan data

Pada hakekatnya data merupakan bagian yang paling penting dalam suatu penelitian, karena pada dasarnya penelitian itu merupakan penyelesaian masalah berdasarkan data yang kita cari yang pada nantinya akan diinterpretasi dan analisa. Data yang dikumpulkan meliputi data primer dan data skunder. Data primer adalah data yang didapat dari sumber informan atau nara sumber yang diteliti. Sedangkan data daerah adalah data daerah dalam angka, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Bupati, yang dapat menunjang dan memperkuat data utama

untuk dianalisis. Berikut cara peneliti dalam memperoleh data yang digunakan untuk penelitian:

1. Metode observasi

Metode observasi dapat dimaknai dengan pengumpulan data yang bertujuan untuk menghimpun data penelitian melalui pengamatan dan pengindraan. Teknik pengumpulan data ini dapat dilakukan dengan mengadakan observasi pendahuluan dalam usaha mengumpulkan potret fenomena empirik dan penempatan langsung di lapangan untuk memperoleh data yang benar-benar akurat.

Peneliti melakukan observasi untuk mendapatkan gambaran tentang kondisi empirik yang ada di lapangan. Sehingga akan didapatkan data yang nyata dan dapat diolah oleh peneliti. Peneliti langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian

2. Metode wawancara

Merupakan cara memperoleh data dengan melakukan wawancara mendalam dan tanya jawab langsung dengan orang-orang yang sudah ditetapkan sebagai informan atau sumber data oleh peneliti yang memiliki relevansi dengan topik dan masalah yang diteliti.

Dalam wawancara mendalam penelitian ini, peneliti mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang saling berkaitan, seperti digolongkan Moleong :

1. Pertanyaan yang berkaitan dengan pengalaman atau perilaku

Pertanyaan ini berkaitan dengan masa lalu informan yang berkaitan dengan fokus penelitian. Dalam pertanyaan ini dimaksudkan untuk mengetahui proses pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang apakah sudah benar diaplikasikan apa belum?.

2. Pertanyaan yang berkaitan dengan pendapat atau nilai

Pertanyaan ini bertujuan untuk menelaah dan memahami proses kognitif dan interaktif dari subjek. Peneliti bermaksud meminta pendapat tentang kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang.

3. Pertanyaan yang berkaitan dengan perasaan

Pertanyaan tentang perasaan ini ditunjang dengan melihat dan mahami ekspresi dan respon emosional dari subjek penelitian sehubungan dengan pengalaman dan pemikirianya.

4. Pertanyaan tentang pengetahuan

Pertanyaan ini bertujuan untuk mengetahui pengetahuan informan tentang fakta yang merupakan bagian data penting yang harus didapatkan. Peneliti ingin mengungkap pengetahuan informan tentang pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang.

5. Pertanyaan tentang indera

Pertanyaan ini digunakan untuk mengungkapkan data atau informasi dengan cara dilihat, didengar, diraba, dirasakan dan dicium. Dengan memanfaatkan seluruh indera peneliti, diharapkan akan didapatkan data yang benar-benar valid.

6. Pertanyaan yang berkaitan dengan latar belakang atau demografi

Pertanyaan ini digunakan untuk mengungkap latar belakang subjek yang sedang diteliti. Pertanyaan ini meliputi status social, latar belakang ekonomi, latar belakang pendidikan, asal usul, tempat lahir, usia, pekerjaan dan lain-lain. Selain itu peneliti dapat mengajukan pertanyaan pribadi seperti perilaku, perasaan, pengetahuan, dll⁴².

⁴²Lexy J. Moeleong, Metode Penelitian Kualitatif, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hlm 139-141

Dalam melakukan wawancara, peneliti memberikan gambaran awal tentang kondisi dan fakta tentang jembatan timbang, kemudian peneliti memberikan pertanyaan pembuka seputar pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang. Peneliti membimbing wawancara tersebut agar tidak keluar dari tema. Informan dapat memberikan pendapatnya secara subjektif mengenai permasalahan yang ada di dalam jembatan timbang.

3. Dokumentasi (pemanfaatan data skunder)

Dalam melakukan penelitian untuk melengkapi data yang telah diperoleh melalui wawancara ataupun observasi, maka perlu juga diperlukan data tertulis yang telah ada dan mampu digunakan sebagai pendukung pencapaian tujuan penelitian. Moleong membagi dokumen menjadi dua jenis, yaitu dokumen pribadi dan dokumen resmi. Dokumen pribadi merupakan catatan atau karangan individu yang tertulis tentang tindakan, pengalaman, dan kepercayaan. Sedangkan dokumen resmi terbagi menjadi dua, yaitu dokumen internal dan dokumen eksternal. Yang termasuk dalam dokumen internal adalah memo, pengumuman, instruksi dan lain-lain. Dokumen eksternal adalah berita media cetak maupun elektronik yang di siarkan ke khalayak ramai

Dalam hal ini peneliti mengumpulkan dan mencatat data yang berupa dokumen, seperti dokumen administrative, tabel-tabel, dan sumber-sumber data tertulis yang diperlukan dalam penelitian ini

I.7.6 Teknik pemeriksaan keabsahan data

Agar suatu penelitian kualitatif dapat dipertanggungjawabkan secara praktis dan ilmiah, maka diperlukan suatu pemeriksaan keabsahan data. Hal ini dikarenakan banyaknya penelitian kualitatif yang diragukan karena kunci penelitian terletak pada subjektifitas peneliti dan instrumen penelitian dalam mendapatkan data yang dianggap terlalu terbuka dan tanpa kontrol. Dalam mengatasi keraguan tersebut, berbagai ahli telah membangun sistem pengujian keabsahaan hasil penelitian. Moleong dengan mengacu pada Denzin menawarkan metode triangulasi dalam menguji keabsahan data penelitian. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu⁴³. Terdapat 4 macam triangulasi sebagai teknik untuk memeriksa keabsahan data. Teknik tersebut adalah :

1. Triangulasi sumber

Metode ini membandingkan dan melakukan pemeriksaan balik derajat kepercayaan informasi yang diperoleh melalui waktu dan

⁴³Lexy J. Moeleong, Metode Penelitian Kualitatif, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hlm 178

alat yang berbeda dalam metode kualitatif. Hal ini dapat dilakukan dengan cara membandingkan data obeservasi dengan data wawancara. Apakah terdapat kejanggalan dan perbedaan informasi. Selain itu informan juga dapat memberikan informasi yang berbeda antar di depan umum dengan wawancara pribadi. Maka dari itu perlu dilakukan pemeriksaan yang lebih detail.

2. Triangulasi dengan metode

Triangulasi ini dilakukan untuk melakukan pemeriksaan dan pegecekan terhadap penggunaan metode pengumpulan data. Ini dapat dilakukan dengan cara melihat hasil yang diperoleh dari melakukan pengumpulan data berdasarkan observasi dengan wawancara dan kemudian melakukan sebuah analisis pemeriksaan untuk diketahui perbedaannya.

3. Triangulasi kejujuran peneliti

Dalam penelitian kualitatif peneliti merupakan kunci utama dalam melakukan sebuah riset. Maka dari itu kejujuran seorang peneliti sangat penting untuk mendapatkan hasil yang dapat dipertanggung jawabkan. Triangulasi kejujuran peneliti dilakukan untuk menguji subjektifitas dan kemampuan merekam data oleh peneliti lapangan. Hal ini dapat dilakukan dengan meminta bantuan orang lain untuk melakuakan wawancara dan pengumpulan data. Dengan adanya sudut pandang yang lain, diharapkan dapat mengurangi subjektifitas peneliti.

4. Triangulasi dengan teori

Menurut Lincoln dan Guba teori ini berasumsi bahwa dalam melakukan penelitian terdapat fakta tertentu yang tidak dapat dijelaskan dengan satu atau lebih teori. Sedangkan Patton memiliki pemikiran yang berbeda. Beliau berasumsi bahwa hal tersebut dapat dilaksanakan dengan menyebutnya penjelasan banding (*rival explanation*). Triangulasi dengan teori dapat dilakukan dengan menguraikan pola, hubungan dan menyertakan penjelasan yang muncul dari analisis untuk mencari tema atau penjelasan pembandingan⁴⁴.

Dengan menggunakan teknik pemeriksaan keabsahan data diharapkan akan menunjukkan hasil penelitian yang diperoleh nantinya akan benar-benar konsisten dan reliable. Sehingga hasil penelitian akan akurat dan dapat dipertanggung jawabkan.

I.7.7 Teknik analisis data

Sesuai dengan tujuan penelitian, maka setelah data terkumpul proses selanjutnya adalah menyederhanakan data yang diperoleh ke dalam bentuk yang mudah dibaca, dipahami dan diinterpretasi yang pada hakekatnya merupakan upaya mencari jawaban atas permasalahan yang ada. Data selanjutnya akan di analisis secara kualitatif. Menurut

⁴⁴Burhan Bungin, Penelitian Kualitatif : *Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik*, dll, Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hlm 256-257

Merriam dan Marshall & Rossman, dalam penelitaian kualitatif, pengumpulan dan analisis data penelitian harus serempak (*simultaneusli*). Sedangkan Scahtzman dan Straus berpendapat dalam analisis data kualitatif utanmana melibatkan pengklasifikasian benda-benda, orang-orang, dan peristiwa-peristiwa, serta property-property lain yang mencirikan ketiganya. Menurut Creswell, terdapat 6 tahapan pendekatan analisis data penelitian kualitatif.

1. Mengelola dan mempersiapkan data

Langkah ini melibatkan transkrip wawancara, *mescaning*, materi, mengetik data lapangan, atau memilah-milah dan menyusun data lapangan atau nenilah-milah data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi.

2. Membaca keseluruhan data

Dalam membaca seluruh data, ada beberapa tahapan. Yang pertama membangun *general sense* atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan. Gagasan apa yang terkandung dalam perkataan informan? Bagaimana nada gagasan tersebut? Bagaimana kesan dari kedalaman, kredibilitas, dan penuturan informan? Pada tahap ini para peneliti kualitatti akan membuat catatan-catatan tentang gagasan umum yang diperoleh.

3. Menganalisis lebih detail dengan *meng-coding* data

Coding merupakan proses pengolahan materi atau informan menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memaknainya. Langkah ini melibatkan beberapa tahap. Yaitu mengambil data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkan, mensegmentasi kalimat-kalimat atau paragraf-paragraf dan gambar tersebut kedalam kategori-kategori, kemudian melabeli kategori-kategori ini dengan istilah-istilah khusus, yang sering kali didasarkan pada istilah atau bahasa yang benar-benar berasal dari informan.

4. Menerapkan proses *coding*

Dalam tahap ini penulis menerapkan proses *coding* untuk mendiskripsikan setting, orang-orang, kategori-kategori, dan tema-tema yang akan dianalisis. Peneliti dapat membuat kode-kode untuk mendiskripsikan semua informasi ini, kemudian menganalisis untuk proyek studi kasus. Setelah itu menerapkan proses *coding* untuk membuat sebuah kecil tema atau kategori. Tema-tema ini lah yang biasanya menjadi hasil utama dalam penelitian kualitatif. Dengan mengidentifikasi tema-tema selama proses *coding* peneliti kualitatif dapat memanfaatkan lebih jauh tema-tema ini untuk membuat analisis yang lebih kompleks.

5. Menunjukkan bagaimana diskripsi dan tema-tema ini akan disajikan kembali dalam narasi atau laporan kualitatif. Dalam tahap ini

peneliti menggunakan pendekatan studi kasus untuk menyampaikan hasil analisis.

6. Mengintepretasi atau memaknai data.

Menurut Walcott salah satu cara yang dapat diterapkan ahli etnografi untuk mengakhiri penelitian adalah dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan lebih lanjut. Pendekatan *questioning* ini juga berlaku dalam pendekatan advokasi dan partisipari. Dalam memaknai data tersebut peneliti membandingkan antara hasil penelitian dengan informasi yang berasal dari literatur atau teori⁴⁵.

Dalam penelitian ini, peneliti menganalisis data kualitatif dengan melibatkan proses pengumpulan data, interpretasi, dan pelaporan hasil secara serentak dan bersama-sama. Ketika wawancara langsung, peneliti juga akan melakukan analisis terhadap data-data yang baru saja diperoleh dalam catatan kecil. Sehingga akan membantu saat mengintepretasi data. Peran peneliti dalam menganalisis data merupakan peran yang *central*. Karena peneliti merupakan sebagai peran kunci (*researcher as key instrument*). Peneliti akan memaknai dan menginterpretasikan data dari informan.

⁴⁵Jhon W. Creswell, *Research design*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hal 274-284