


IMPLEMENTASI STANDAR PELAYANAN MINIMAL JALAN TOL

Sebuah Pendekatan Kebijakan Publik



Dr. andri IRFAN
Dr. Harry Nenobais, M.Si
Dr. Darmanto, M.Ed

Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta

1. **Setiap Orang** yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

IMPLEMENTASI STANDAR PELAYANAN MINIMAL JALAN TOL

(Sebuah Pendekatan Kebijakan Publik)

Dr. Andri IRFAN
Dr. Harry Nenobais, M.Si
Dr. Darmanto, M.Ed



IMPLEMENTASI STANDAR PELAYANAN MINIMAL JALAN TOL

(Sebuah Pendekatan Kebijakan Publik)

Diterbitkan pertama kali oleh CV Amerta Media

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved*

Hak penerbitan pada Penerbit Amerta Media

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa seizin tertulis dari Penerbit

Anggota IKAPI

Cetakan Pertama: Agustus 2021

15,5 cm x 23 cm

ISBN:

978-623-6385-74-6

Penulis:

Dr. Andri IRFAN

Dr. Harry Nenobais, M.Si

Dr. Darmanto, M.Ed

Editor:

Rizqi utami, S. Pd.

Desain Cover:

Moushawi Almahi

Tata Letak:

Ladifa Nanda

Diterbitkan Oleh:

CV. Amerta Media

NIB. 0220002381476

Jl. Raya Sidakangen, RT 001 RW 003, Kel, Kebanggan, Kec. Sumbang,
Banyumas 53183, Jawa Tengah. Telp. 081-356-3333-24

Email: mediaamerta@gmail.com

Website: www.penerbitbuku.id

Whatsapp : 081-356-3333-24

Isi di luar tanggung jawab penerbit Amerta Media

KATA PENGANTAR

Jalan tol adalah jalan umum dan merupakan bagian dari jaringan jalan bebas hambatan sebagai jalan nasional yang kepada penggunaannya dikenakan tarif tol. Jalan tol merupakan bagian dari jalan bebas hambatan yang pada dasarnya merupakan jalan alternatif dimana disyaratkan harus tersedia jalan umum non tol untuk memberikan pilihan kepada pengguna. Dilihat dari fungsinya, jalan tol memberikan alternatif bagi pelaku perjalanan untuk menghemat waktu tempuh, serta menikmati tingkat pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan menggunakan jalan non tol. Keuntungan ini dikompensasi dengan keharusan mengeluarkan biaya tambahan, dimana penggunaan jalan non-tol dibebaskan dari tarif.

Standar pelayanan minimum (SPM) jalan tol telah diatur dalam Peraturan Pemerintah untuk melindungi pengguna jalan tol. Salah satu tujuan ditetapkan SPM Jalan tol adalah untuk menyediakan pelayanan yang terbaik kepada pengguna. Namun, pada dasarnya pengguna memiliki ekspektasi harapan tersendiri terhadap pelayanan jalan tol yang akan diterimanya. Hanya saja SPM jalan tol saat ini, terutama di Indonesia, belum sepenuhnya berafiliasi pada keinginan pengguna, yang tentu saja, memiliki ekspektasi harapan tersendiri terhadap pelayanan jalan tol yang akan diterimanya.

Permasalahan yang sering terjadi pada penyediaan layanan jalan tol adalah pelayanan yang diterima pengguna tidak sesuai dengan pelayanan yang diharapkan pengguna, dimana masih sering terjadi tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain pada periode 1990an. Hal ini terjadi dikarenakan operator tidak menyediakan kualitas pelayanan jalan tol sesuai dengan harapan pengguna, atau pemerintah sebagai regulator tidak mampu merepresentasikan ekspektasi dan harapan pengguna dalam standar pelayanan yang ditetapkan kepada operator. Pada prakteknya, penyediaan jalan tol bersifat *captive* dikarenakan jalan tol tidak memiliki pasar kompetitif, sehingga faktor kualitas pelayanan tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap keputusan pelaku

perjalanan memilih menggunakan jasa jalan tol. Hal ini menyebabkan adanya ketidakpuasan pengguna jalan tol terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh operator.

Berdasarkan kondisi-kondisi tersebut, maka diperlukan pembahasan mengenai tingkat kepuasan pengguna jalan tol yang didapatkan masyarakat sebagai implementasi dari SPM Jalan Tol. *Service quality* merupakan faktor penting dalam mencapai kepuasan pengguna. Saat ini, pembahasan mengenai *service quality* sering dilakukan pada sektor lain, seperti transportasi publik, layanan komunikasi, layanan pendidikan. Sedangkan pelayanan jalan tol yang selalu menjadi perhatian utama pihak operator, maupun regulator hanya terfokus pada faktor waktu tempuh.

Penulis menghabiskan waktu beberapa tahun turut serta dalam implementasi SPM Jalan Tol sejak BPJT terbentuk. Namun selama itu pula hanya pendekatan teknik yang diketahui penulis. Belum banyak pendekatan non-teknik yang mencoba membahas tentang implementasi SPM Jalan Tol. Padahal tidak menutup kemungkinan tertatih tatihnya capaian SPM Jalan Tol selama ini diakibatkan karena masalah non-teknik (sosial, administrasi, dan lainnya) bukan hanya sekedar karena kekurangan teknik.

Berbekal kondisi tersebut, penulis mencoba memberanikan diri masuk ke wilayah yang selama ini belum banyak dibahas, baik secara umum maupun oleh penulis sendiri. Perlu waktu yang cukup panjang untuk penulis mencoba menggali implementasi SPM Jalan Tol dari sudut pandang kebijakan publik. Berbagai kajian Pustaka tentang kebijakan publik ditawarkan dalam tulisan ini sebagai referensi pembaca untuk melihat secara jernih tentang bagaimana kebijakan publik diimplementasikan.

Dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada keluarga besar FT Universitas Indonesia, Program Pascasarjana Kebijakan Administrasi Publik Universitas Terbuka, dan Universitas Intenasional Batam. Penghargaan terbaik penulis sampaikan kepada Dr. Harry Nenobais dan Dr. Darmanto yang dengan berbesar hati berbagi ilmu tentang kebijakan publik. Begitu juga ucapan terima kasih kepada BPJT, Ditjen Bina Marga, BPTJ, PT Jasa Marga (Persero) Tbk. dan PT Cipta Marga Nusapha Persada Tbk. yang memberikan dukungan kepada penulis dalam

mengumpulkan dan mengolah data sebagai studi kasus. Terakhir penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Universitas Internasional Batam yang memberikan dukungan pendanaan dan kesempatan dalam menulis buku ini.

Semoga buku ini bermanfaat!

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
TENTANG BUKU	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	viii

BAB 1

PENDAHULUAN	1
-------------------	---

BAB 2

KEBIJAKAN PUBLIK	11
- Kebijakan Publik	11
- Konsep Implementasi Kebijakan Publik	13

BAB 3

MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	17
a. Teori Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn	17
b. Model Kebijakan Marilee S. Grindle	20
c. Model Danieal Mazmanian dan Paul A. Sabatier	21
d. Model Van meter dan Van Horn	21
e. Model Edward III	23
f. Model Edward Gerston	24

BAB 4

PENDEKATAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	27
---	----

BAB 5

TEORI ORGANISASI PEMBELAJARAN, TEORI KONFLIK DAN <i>BARGAINING</i>	33
- Teori Organisasi Pembelajaran (<i>Learning Organization Theory</i>)	33

- Teori Konflik dan <i>Bargaining</i> -----	34
BAB 6	
STANDAR PELAYANAN -----	37
- Model Pelayanan -----	37
- Teori Layanan Publik -----	39
- Standar Mutu Pelayanan -----	46
BAB 7	
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN JALAN TOL SEBAGAI JASA LAYANAN PUBLIK -----	49
- Pelayanan/Jasa -----	49
- Model Pelayanan Jalan Tol di Negara lain -----	51
- Sistem -----	59
BAB 8	
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN STANDAR PELAYANAN MINIMAL JALAN TOL DALAM MENINGKATKAN KEPUASAN PELANGGAN -----	63
A. Implementasi SPM di Indonesia -----	63
B. Implementasi Kebijakan SPM Jalan Tol -----	87
C. Proses Penetapan Kebijakan SPM -----	90
D. <i>Translation Ability</i> -----	99
E. Organisasi dan Manajemen -----	113
F. Pembiayaan Implementasi SPM Jalan Tol -----	124
G. Ringkasan -----	135
DAFTAR PUSTAKA -----	137
INDEKS -----	147
PROFIL PENULIS -----	150

Bab 1

PENDAHULUAN

Pertumbuhan ekonomi, pelayanan publik, interaksi sosial budaya, kondisi pertahanan keamanan dan ketertiban nasional serta beberapa hal lainnya sangat tergantung dengan kinerja jaringan jalan yang tersedia. Seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, bahwa jaringan jalan nasional memiliki peranan yang cukup penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Aksesibilitas wilayah dan mobilitas penduduk sangat tergantung oleh kemampuan jaringan dan simpul yang tersedia (Leonel, Alejandro, Julio, Alejandro, & José, 2019). Ketersediaan jaringan jalan dengan tingkat pelayanan publik menjadi bagian yang tak dapat dipisahkan apabila ditinjau dari aksesibilitas dan mobilitas itu sendiri.

Seiring dengan waktu, kebutuhan keberadaan jaringan jalan semakin tinggi. Kapasitas, panjang serta tingkat layan jalan dituntut terus berkembang ke arah yang lebih baik. Hal tersebut didorong oleh perkembangan wilayah dan perubahan peruntukan lahan yang terus bergerak. Peningkatan area industri, niaga, dan permukiman memerlukan dukungan jaringan jalan yang stabil. Keberadaan jalan arteri dan jalan tol dapat memperlancar transportasi barang dan penumpang pada area-area tersebut di atas. Peningkatan kapasitas jaringan jalan dengan sendirinya akan mendorong kapasitas pertumbuhan ekonomi domestik dan nasional (Toulouki, Vlahogianni, & Gkritza, 2017). Diharapkan peningkatan kapasitas jalan dapat memberikan pelayanan publik yang lebih baik secara positif.

Dalam perkembangannya (Hensher, Ho, & Liu, 2016) menyebutkan bahwa kapasitas transportasi akan meningkat dengan bertambahnya *highway*, *motorway*, dan sejenisnya yang di Indonesia lebih dikenal dengan jalan tol serta jalan pendukungnya yang menghubungkan daerah-daerah dan pusat-pusat kegiatan nasional dan

regional di perkotaan maupun di pedesaan. Hal ini dapat menurunkan waktu tempuh, mengurangi biaya angkut, serta mengurangi dampak lingkungan dan sosial serta meminimalkan biaya ekonomi setempat (Wen & Eglese, 2016). Sesuai dengan kaidah dasar, penurunan biaya ekonomi akan mendorong efisiensi dan efektivitas peningkatan pelayanan pemerintah terhadap masyarakat.

Jalan tol yang merupakan bagian dari jalan nasional, dikembangkan dengan maksud untuk mendukung dan mempercepat pertumbuhan ekonomi dan memperbaiki kualitas layanan publik secara nyata. Tentunya dalam mewujudkan hal tersebut, jalan tol harus memenuhi ketentuan teknis. Sebagai jalan arteri primer, jalan tol memiliki sifat tingkat pelayanan keamanan dan kenyamanan yang lebih tinggi dari jalan umum.

Pemerintah selaku regulator jalan tol, memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur dan memastikan pelayanan dan kelancaran arus lalu lintas jalan tol. Salah satu langkah nyata dalam mewujudkan pelayanan publik tersebut adalah ditetapkannya suatu standar yakni Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai syarat pencapaian kinerja satu ruas jalan tol. SPM ini dimaksudkan agar seluruh jalan tol yang beroperasi di Indonesia memiliki standar minimal yang sama dalam melayani para pengguna secara langsung dan masyarakat terdampak lainnya.

Menteri Pekerjaan Umum menetapkan SPM dalam Peraturan Menteri No. 392/PRT/M/2005 kemudian diperbaharui dengan Peraturan Menteri No 16/PRT/M/2014 yang dibuat untuk melaksanakan ketentuan Pasal 8 PP no. 15 Tahun 2005 yang menyebutkan bahwa SPM mencakup kondisi jalan tol, kecepatan tempuh rata-rata, aksesibilitas, mobilitas, dan keselamatan. SPM berfungsi sebagai ukuran yang harus dicapai oleh pihak penyelenggara jalan tol dalam menjaga kualitas pelayanannya untuk dinikmati oleh pengguna jalan. Jalan tol memang secara umum diketahui dioperasikan oleh Badan Usaha Jalan Tol (BUJT), namun pada hakikatnya kehadiran jalan tol adalah usaha pemerintah dalam melakukan pelayanan terhadap publik. Tugas dan kewenangan pemerintah dalam kebijakan implementasi jalan tol ini dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT).

Secara internasional, SPM merupakan hal mendasar yang menjadi acuan bagi penyelenggara, pengawas, lembaga konsumen, dan publik dalam memberikan respon terhadap pelayanan jalan tol yang diterima. Standar pelayanan jalan tol dalam Final Report and Guidebook for NCHRP Project 3-68 (NCHRP, 2006) menyebutkan kualitas jalan berupa kerataan perkerasan, kecepatan operasi yang aman, keselamatan serta rambu dan marka yang jelas, fasilitas tempat istirahat yang aman, kekesatan perkerasan, pagar pengaman yang berfungsi; Kelayakan operasi–waktu respons kecelakaan, arus lalu lintas, pemeliharaan; dan Kualitas energi dan lingkungan, arus lalu lintas yang lancar, serta *run-off* yang terkontrol.

Kondisi saat ini, SPM sebagai alat ukur tingkat kepuasan yang berlaku di Indonesia dianggap belum sesuai dengan harapan. Hal tersebut dapat dilihat dari perspektif kepentingan SPM dalam peraturan perundangan ditujukan untuk pengguna jalan. Tetapi jika ditelaah lebih lanjut, SPM lebih condong mengarah kepada perspektif operator. Hal ini karena rincian unit penilaian masing-masing tolok ukur tidak mudah dimengerti oleh pengguna jalan (tidak *user friendly*). Hal ini dapat dibaca pada indikator ketidakrataan yang digunakan untuk mengukur tingkat kenyamanan bagi masyarakat awam tidak mudah memahami hubungan dari nilai ketidakrataan ini dengan kenyamanan. Hal sama terjadi untuk kekesatan, nilai ini digunakan untuk mengukur tingkat keselamatan, tetapi masyarakat awam tidak mengerti hubungan keduanya. Sementara kepuasan pengguna jalan tol hakikatnya seberapa tinggi rasa puas diterima secara langsung oleh para pelaku yang menggunakan jalan tol itu sendiri.

Dalam fakta lain, pertumbuhan nilai investasi perusahaan jalan tol belum disertai dengan perbaikan kepuasan pengguna jalan tol. Berdasarkan beberapa data dari tahun 2006 sampai 2018 memperlihatkan bahwa nilai investasi belum berdampak langsung terhadap capaian SPM. Pemenuhan nilai SPM sendiri dapat dianggap sebagai gambaran tingkat kepuasan pengguna jalan tol. Berdasarkan data Laporan SPM Badan Pengatur Jalan Tol selama tahun 2010 sampai 2019 menunjukkan peningkatan nilai investasi pemeliharaan jalan, peningkatan LHR, serta meningkatnya pertumbuhan panjang jalan rusak (BPJT, 2020). Hal tersebut di atas mengindikasikan bahwa beberapa langkah perbaikan manajemen investasi dan operasional

jalan tol belum berdampak langsung terhadap perbaikan pemenuhan SPM.

Berdasarkan uraian di atas tentang pemenuhan nilai SPM, pengukuran kepuasan pelanggan dan tingkat pelayanan publik harus segera mendapatkan prioritas perhatian agar tujuan awal tentang pelayanan pelanggan dapat tercapai dengan tepat. Pendekatan implementasi SPM jalan tol yang tepat diharapkan menjadi alternatif untuk memperbaiki kekurangan beberapa konsep lain yang sudah ada.

Konsep pendekatan yang disusun ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang lebih tepat tentang implementasi SPM yang saat ini dilaksanakan. Pendekatan ini dapat memberikan solusi perbaikan untuk penyempurnaan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi SPM Jalan Tol dalam melayani pelanggan selama masa operasional. Berdasarkan kondisi-kondisi tersebut maka diperlukan adanya kajian terhadap tingkat pelayanan jalan tol agar tingkat pelayanan yang berbasis SPM saat ini menjadi lebih sesuai dengan kondisi yang diperlukan.

Indikator dari masing-masing substansi pelayanan yang ditentukan harus bersifat konsisten dengan tingkat pelayanan yang diharapkan oleh pengguna jalan tol, dan dalam pengembangannya dapat diaplikasikan oleh operator. Penelitian dibutuhkan untuk menyusun kembali perspektif yang akan digunakan, substansi pelayanan, indikator dan ukuran yang konsisten, yang dapat mengakomodasi pihak operator jalan tol untuk mengelola sistem aset jalan tol berbasis pelayanan publik yang lebih efektif.

Penelitian mengenai implementasi dalam kerangka pelayanan publik telah banyak dilakukan pada bidang lainnya, seperti transportasi publik, layanan komunikasi, layanan pendidikan, dan sebagainya. Mustafa et al. (2005) meneliti tentang kualitas pelayanan maskapai penerbangan di Bandara Internasional Penang dengan empat kriteria utama, yaitu *tangibility*, *reliability*, *responsiveness*, dan *assurance*. Selanjutnya, Haas et al. (2009) menyebutkan tujuh kategori dalam mengukur kinerja jalan, yaitu keselamatan publik, kesehatan publik, kualitas lingkungan, mobilitas, keadilan sosial, ekonomi, keamanan publik. Paul dan Alanin dalam (Randheer, Al-Motawa, & Vijay, 2011) mengemukakan dimensi kebudayaan (*culture*) sebagai salah satu dimensi yang mempengaruhi persepsi pelaku perjalanan

terhadap kualitas pelayanan transportasi publik. Selanjutnya, (Maruvada & Bellamkonda, 2010) melakukan analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan kereta api umum di India, dan menghasilkan enam dimensi pelayanan antara lain *reservation and ticketing, railway platform amenities, in-train-service, employee service, punctuality*, dan *safety and security*.

Selanjutnya interpretasi dan pengukuran *service quality* merupakan salah satu hal penting dalam penyusunan model kualitas pelayanan publik dalam bidang jalan tol. Atribut dan dimensi pembentuk *service quality* hanya menjadi informasi tanpa makna apabila tidak dilakukan interpretasi dan pengukuran hubungan secara tepat dan akurat. Lingkungan, kebudayaan, status sosial, dan cara pandang mempengaruhi tingkat layanan yang dirasakan oleh pengguna sarana transportasi (Joewono, Tarigan, & Susilo, 2016)

Tingkat layan jalan tol oleh BUJT kepada masyarakat merupakan gambaran kinerja sebagai operator jalan tol. Pelayanan publik ini sangat penting karena menentukan tingkat capaian BUJT sebagai *partner* pemerintah dalam penyediaan dan pengelolaan jalan tol. Peningkatan pemahaman masyarakat tentang berbagai kondisi pelayanan publik, mendorong pengguna jalan tol semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya. Hal tersebut tentunya para pengguna jalan tol semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan untuk memastikan mendapatkan layanan jalan tol yang prima.

Sejak BPJT dibentuk tahun 2005 berdasarkan amanat Undang-Undang No 38 Tahun 2005 tentang Jalan, serta lahirnya SPM Jalan Tol pada tahun yang sama, kebijakan SPM mulai dilaksanakan. Seluruh BUJT memiliki kewajiban untuk melaksanakan pemenuhan SPM secara serta merta. Selanjutnya BUJT melakukan pengukuran dan melaporkan secara berkala kepada BPJT. Hasil imlementasi dan pengukuran SPM menjadi salah satu tolok ukur keberhasilan BUJT.

Pengukuran SPM setiap semester dilakukan secara mandiri oleh operator jalan tol kemudian dikonfirmasi dan divalidasi oleh BPJT. Sistem pengukuran tingkat pelayanan jalan tol yang berlaku saat ini adalah didasarkan pada beberapa dimensi utama, yaitu *road condition, speed and mobility, accessibility, safety, emergency unit*, dan *rest area*.

Selanjutnya dimensi dan atribut model SPM dilaporkan sebagai bagian dari syarat penyesuaian tarif tiap dua tahunan.

BPJT sebagai wakil pemerintah dalam melakukan pelayanan publik, tentunya harus terus melakukan evaluasi terhadap kinerja berbagai kebijakan yang telah diambil dan dilaksanakan. Salah satu hal yang sering menjadi bahan diskusi adalah implementasi SPM dalam meningkatkan kinerja layanan BUJT. Sebagai langkah awal dalam evaluasi tentang kebijakan SPM Jalan Tol di Indonesia, dapat dimulai dengan mempelajari pada tabel 1 berupa gambaran indeks pelayanan ruas jalan tol. Warna biru menunjukkan indeks tertinggi sedangkan warna merah menunjukkan indeks terendah (Zuna, Hadiwardoyo, & Rahadian, 2016).

Tabel 1
Customer Satisfaction Index setiap ruas jalan tol

Rank	Ruas	Total		Information		Accessibility		Reability		Mobility		Safety & Security		Rest Area		Responsiveness	
		Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank
1	Jagorawi	3.41	1	4.33	4	4.59	2	1.92	1	3.81	8	4.26	2	4.16	2	4.60	2
2	BSD	3.29	2	4.55	2	4.60	1	1.73	3	3.93	5	4.01	4	3.82	5	4.28	5
3	Cipularang	3.26	3	4.55	3	4.47	3	1.52	7	4.20	2	3.72	9	4.12	3	4.46	3
4	Janger	3.20	4	4.62	1	4.17	8	1.58	5	3.23	11	4.33	1	3.83	4	4.75	1
5	Padaeleunyi	3.19	5	3.87	9	3.92	10	1.81	2	4.17	3	4.07	3	3.31	7	3.95	9
6	Palikanci	3.12	6	4.33	5	4.44	4	1.46	8	4.22	1	3.73	8	3.20	10	4.04	8
7	Merak	3.08	7	4.27	6	4.16	9	1.45	9	4.11	4	3.49	11	3.70	6	4.19	6
8	Surgem	3.03	8	3.29	11	4.39	5	1.53	6	3.82	7	4.01	4	3.28	9	4.11	7
9	Semarang	2.98	9	3.69	10	3.58	11	1.70	4	3.89	6	3.83	7	3.30	8	3.60	10
10	Japkek	2.96	10	4.14	8	4.18	7	1.22	10	3.43	10	3.88	6	4.28	1	4.30	4
11	Kanci Pejagan	2.76	11	4.19	7	4.33	6	1.04	11	3.75	9	3.54	10	3.08	11	3.52	11

Sumber (Zuna, Hadiwardoyo, & Rahadian, 2016)

Seperti yang diuraikan pada tabel di atas, data tersebut menggunakan skala 1-5, nilai indeks untuk setiap ruas diinterpretasikan sesuai dengan skala tersebut. Ruas dengan indeks antara 1 sampai 2 dinilai memiliki performa yang tidak memuaskan, sedangkan ruas dengan indeks 4-5 dinilai memiliki performa yang memuaskan bagi pengguna. Sedangkan ruas dengan indeks 3 dinilai netral, artinya tidak mengecewakan tetapi juga belum bisa memuaskan pengguna jalan tol. Berdasarkan perhitungan indeks total, didapatkan bahwa diantara 11 ruas jalan tol yang menjadi lokasi penelitian pada paper dimaksud, belum ada ruas tol dengan performa atau kinerja memuaskan. Ruas tol Semarang, Jakarta-Cikampek, dan Kanci-Pejagan yang memiliki indeks kurang dari 3 dinilai memiliki kinerja yang belum memuaskan pengguna. Untuk ruas tol yang lainnya, secara keseluruhan juga belum memiliki kinerja yang cukup memuaskan pengguna dengan nilai indeks antara 3 sampai 4.

Seperti disebutkan sebelumnya, kebijakan SPM dilakukan oleh BPJT pada seluruh ruas jalan tol di seluruh wilayah Indonesia. Namun tentunya tingkat layanan jalan tol di wilayah Jakarta dapat dijadikan barometer pelayanan publik yang diberikan oleh BUJT. Sebagai bahan evaluasi, berdasarkan data yang didapatkan dari BPJT pada hasil survey pada pengguna jalan tol tahun 2018, didapatkan rata-rata tingkat kepuasan atas kinerja pelayanan jalan tol. Dari tingkat tersebut diketahui bahwa parameter yang memiliki tingkat kinerja tertinggi adalah kelancaran lalu lintas, keselamatan berkendara, kenyamanan, Sedangkan parameter yang memiliki tingkat terendah adalah pelayanan *call center*, akurasi informasi, dan fasilitas tempat istirahat. Tingkat keberhasilan kebijakan SPM menjadi bagian tugas organisasi BPJT sebagai wakil pemerintah dalam pelayanan publik jalan tol dan BUJT sebagai Lembaga pelaksana dan operator jalan tol itu sendiri.

Perkembangan pelaksanaan dan pencapaian SPM dari waktu ke waktu tentunya semakin baik. Pemahaman para pihak mengenai fungsi dan tujuan implementasi SPM menuju kesamaan sudut pandang. Transformasi tugas dan fungsi beberapa pihak pun mulai menjadi hal yang lumrah. Sebagai contoh PT Jasa Marga (Persero) Tbk sampai tahun 2005 bukan hanya sebagai operator namun juga sebagai bagian dari regulator. Saat ini perusahaan jalan tol terbesar yang ada di Indonesia ini telah memosisikan diri sebagai pihak profesional penyedia jasa layanan transportasi jalan tol.



Namun tentunya sebagai perusahaan plat merah dengan pengalaman terlama dan merupakan perusahaan pertama yang membangun dan mengoperasikan jalan tol tetap memiliki nilai historis yang kuat. Kondisi tersebut mendorong BUJT ini dapat menjadi pemimpin terdepan dalam pelayanan jalan tol di Indonesia. Fakta bahwa saat ini mampu mengoperasikan sebagian besar jalan tol, diharapkan senada dengan kemampuannya dalam menerapkan *services excellent* bagi para pelangganya. Kedepannya pengalaman yang cukup baik ini dapat dikembangkan dan terus disempurnakan demi perbaikan implementasi SPM Jalan Tol.

Selanjutnya pada Tabel 2 dapat dilihat perkembangan pencapaian SPM Jalan Tol di Jakarta tiap semester sejak tahun 2017. Berdasarkan data yang didapatkan dari BPJT, capaian SPM Jalan Tol

di Jakarta masih belum terlalu menggembirakan. Sehingga perlu dilakukan pendalaman mengenai kondisi tersebut. Cukup banyak permasalahan yang harus dituntaskan dalam pengelolaan jalan tol di Jakarta. Salah satunya adalah pertumbuhan jumlah kendaraan pribadi tidak diimbangi oleh pertumbuhan angkutan publik, sehingga jalan tol menjadi satu-satunya tumpuan masyarakat perkotaan untuk melakukan mobilitas.

Tabel 2
Capaian SPM Jalan Tol Jakarta

No	Nama Ruas Jalan Tol	Panjang (Km)	2017		2018		2019		2020	
			I	II	I	II	I	II	I	II
1	Jakarta - Bogor - Ciawi	50,00								
2	Jakarta - Tangerang	27,00								
3	Prof.Dr.Ir.Soedijatmo	14,30								
4	Cawang - Tj. Priok - Ancol Timur - Jembatan Tiga/Pluit (Wiyoto Wiyono)	27,05								
5	JORR S	14,83								
6	Cawang - Tomang - Pluit (CTC / Lingkar Dalam Kota Jakarta)	23,55								
7	Pondok Aren - Bintaro Viaduct - Ulujami	5,55								
8	Pondok Aren - Serpong	7,25								
9	JORR W2S (Pondok Pinang - Ulujami)	5,72								
10	JORR E1U (Hankam - Cikunir)	8,10								
11	JORR E1S (Taman Mini IC - Hankam Raya)	4,00								
12	JORR E2 (Cikunir - Cakung)	9,07								
13	JORR E3 (Cakung - Cilincing)	3,75								
14	JORR W1 (Kebon Jeruk - Penjarangan)	9,85								
15	Cinere - Jagorawi	3,50								
16	JORR W2 Utara (Kebon Jeruk - Ulujami)	7,87								
17	Bogor Ring Road	7,85								
18	Akses Tanjung Priuk	11,40								
19	Bekasi - Cawang - Kampung Melayu (Becakayu) Seksi 1B dan 1C	8,40								
20	Depok - Antasari Seksi I dan II	12,10								

 Belum memenuhi SPM
 Memenuhi SPM

Dalam penelusuran pustaka yang dilakukan, sampai saat ini pembahasan implementasi kebijakan SPM Jalan Tol berbasis pelayanan publik belum banyak dilakukan. Dari data awal yang diperoleh masih cukup banyak masalah dalam implementasi SPM tersebut. Pertama, permasalahan pemahaman tentang SPM yang belum menyeluruh, terutama bagi SDM yang terlibat dalam pelaksanaannya. Bagi sebagian besar operator, SPM hanya dipahami sebagai alat pemenuhan persyaratan saja. Kedua adalah cara pandang yang masih berbeda antara BPJT dan BUJT. SPM bagi BPJT adalah tolak ukur minimal agar BUJT memenuhi tingkat layanan yang baik dan

harus dilakukan secara berkesinambungan. Sedangkan bagi BUJT, SPM adalah angka mutlak yang apabila sudah dipenuhi dianggap cukup dan hanya dipenuhi saat dilakukan pada saat evaluasi periodik oleh BPJT. Ketiga, SPM hanya digunakan sebagai pemenuhan syarat untuk memenuhi ketentuan penyesuaian tarif yang berhubungan dengan pembiayaan pemenuhan SPM itu sendiri. Keempat, masih cukup banyak sarana dan prasarana yang harus dipenuhi oleh BPJT dan BUJT untuk melaksanakan pemenuhan SPM yang lebih baik. Sarana dan prasarana itu sendiri merupakan etalase pertanggungjawaban terhadap publik (*accountability*) dalam pemenuhan SPM. *Accountability* yang paling dominan adalah tingkat kepuasan yang dirasakan oleh pengguna jalan tol tersebut.

Buku ini akan memberikan pemahaman kepada pembaca mengenai kebijakan publik, standar pelayanan, dan implementasi kebijakan jalan tol sebagai kebijakan publik. Selain itu, akan dibahas juga mengenai hasil studi kasus tentang implementasi kebijakan standar pelayanan minimal jalan tol studi kasus dalam meningkatkan kepuasan pelanggan.

Bab 2

KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan Publik

Kebijakan publik sering diucapkan dalam berbagai kegiatan dan ditulis dalam berbagai media. Beragam pemahaman mengenai arti kata kebijakan publik, namun tentunya ada beberapa dasar pemahaman yang secara ilmiah dapat diuraikan dan dibahas dengan lebih mendalam. Berikut akan diuraikan secara ringkas mengenai pemahaman tentang kebijakan publik dari berbagai sumber pustaka.

Konsep dasar mengenai kebijakan publik diuraikan secara beragam oleh sejumlah ahli sesuai dengan pendekatan keilmuan masing-masing. Salah satunya adalah (Gerston, 2014) menyampaikan bahwa kebijakan publik adalah “...attempts to resolve *public issues, questions that most people believe should be decided by officials at the appropriate level of government-national, state or local*”. Dalam bukunya Gerston melihat pemecahan masalah publik diputuskan oleh pejabat pemerintah pada setiap tingkatan, dengan tujuan agar program pemerintah yang dijalankan dapat tercapai secara terukur.

Sedangkan (Dunn, 2015) menguraikan bahwa kebijakan publik sebagai “*complex pattern of interdependent collective choices, including decisions not to act, made by governmental bodies and officials*”. Dunn dengan tegas mendahulukan pada alternatif keputusan yang harus diambil, berdasarkan bentuk yang bersifat kolektif, saling terkait, yang dilakukan oleh pejabat dan lembaga pemerintah. Selanjutnya Jhon (2013) menyampaikan bahwa kebijakan publik adalah keputusan pasti yang disusun dari harapan dan kebebasan masyarakat yang kemudian secara konsisten melalui pengulangan perilaku dari masyarakat yang dijadikan keputusan dan dipatuhi bersama-sama.

Dalam perkembangannya terdapat dua pandangan mengenai pendekatan kebijakan publik. Pendapat pertama adalah kebijakan publik sebagai aspek pelaksanaan kebijakan. Sedangkan pendapat lainnya adalah lebih menekankan pada sebagai seluruh langkah-

langkah yang diambil oleh Lembaga pemerintah dalam mengatur urusan publik.

Pandangan pertama adalah tentang aspek pelaksanaan kebijakan publik didukung oleh para teoritis yang menganggap bahwa kebijakan publik merupakan langkah terukur pemerintah dengan tujuan tertentu dengan memperhatikan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi. Cukup banyak ahli yang memiliki pendapat sama mengenai hal ini, diantaranya Nakamura dan Smallwood (1980) yang menyatakan bahwa kebijakan publik pada hakekatnya adalah sistem prosedur untuk para pembuat kebijakan yang menerangkan tujuan dan cara tertentu guna mencapai tujuannya yang telah ditetapkan.

Di lain pihak, Khan (2016) menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah implementasi hukum yang melibatkan kerjasama para pemangku kepentingan, organisasi, prosedur, dan proses untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Selanjutnya Pülzl & Treib (2017) menyampaikan pendapat bahwa kebijakan publik merupakan hipotesis dari diagnosa yang diambil oleh pemegang kebijakan dalam implementasi aturan yang sudah disepakati.

Selanjutnya apabila dilihat dari sebuah sistem, kebijakan publik merupakan suatu rangkaian yang saling terhubung, bukanlah proses tersendiri. Rangkaian kebijakan, seperti disampaikan oleh (Dunn, 2015) paling tidak terdiri dari tiga sub sistem, yaitu: kebijakan publik, pemangku kebijakan, serta lingkungan kebijakan. Kebijakan juga merupakan pendekatan kelembagaan dalam penyelenggaraan sebagian atau keseluruhan proses kebijakan dengan memperhatikan kaidah-kaidah teknis maupun non teknis.

Beberapa pakar yang mendukung pandangan kedua, antara lain Page (2018) yang menuliskan pengertian kebijakan publik sebagai *“whatever governments choose to do or not to do”*. Kebijakan mesti dirumuskan secara jelas dan terukur serta harus mencerminkan kebijakan pemerintah secara menyeluruh. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan tindakan apapun, tujuannya pun harus dapat dijelaskan dengan baik. Seiring dengan pengertian tersebut di atas menyatakan bahwa apa segala hal yang dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh Lembaga pemerintah mesti memiliki maksud yang jelas serta menjadi bagian dari program pemerintah itu sendiri.

Sedangkan menurut Pierre (2003) kebijakan publik adalah rangkaian pendekatan yang diambil oleh lembaga pemerintah pada durasi waktu tertentu untuk mencapai tujuan bersama. Selanjutnya Anderson (1976) menyatakan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga resmi negara atau pemerintahan atau pejabat yang berwenang dalam sebuah bidang kewenangan. Anderson sendiri menguraikan lebih lanjut mengenai kebijakan publik selalu mempunyai tujuan pasti yang berorientasi pada maksud tertentu, berisi tindakan dan pola kegiatan pejabat pemerintah, merupakan tindakan nyata, bersifat positif dalam arti melakukan tindakan tertentu, bersifat negatif dalam arti untuk tidak melakukan sesuatu, serta selalu berdasarkan peraturan dan perundangan yang berlaku.

Dari berbagai pendapat yang telah diuraikan dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik sebagai keputusan tetap terpilih dari beberapa alternatif pilihan yang tersedia, bersifat kolektif, saling terkait, dan kompleks; serta memiliki tujuan memecahkan masalah-masalah publik.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu fokus penelitian dalam rangkaian proses kebijakan publik. Hal tersebut diakibatkan karena tahapan implementasi sangat menentukan tingkat kesuksesan sebuah kebijakan publik yang telah ditetapkan. Tingkat keberhasilan implementasi merupakan puncak indikator dari rangkaian penentuan kebijakan secara menyeluruh.

Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Dalam penelitiannya, Gollata & Newig (2017) menggambarkan keterlibatan pemerintah dalam berbagai tingkatan dalam implementasi program perbaikan kualitas udara di Jerman. Mereka sangat sadar bahwa implementasi sebuah kebijakan tidak hanya dapat diimplementasikan oleh satu level pemerintahan saja, namun sangat tergantung dengan pemegang kebijakan pada level yang lain juga.

Selanjutnya proses keberhasilan implementasi sebagaimana yang dinyatakan oleh Grindle (2017) bahwa salah satu faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan adalah kemampuan dalam pelaksanaan seluruh perencanaan yang telah ditetapkan. Konsep implementasi kebijakan paling sedikit menguraikan tahapan

pelaksanaan kebijakan, tahapan keadaan akhir, serta tahapan pelaksanaan dan capaian maksud sebuah kebijakan. Berdasarkan konsep implementasi tersebut, maka terdapat tiga komponen utama yang semestinya ada dalam tahapan implementasi suatu kebijakan, adalah memiliki sasaran yang jelas, memiliki fungsi sebab-akibat, serta memiliki fungsi pencapaian.

Seiring dengan pendekatan implementasi seperti yang telah diuraikan, secara umum tugas implementasi adalah memastikan maksud kebijakan publik dapat diwujudkan dengan baik sebagai upaya pemerintah dalam memberikan pelayanan terbaik (*services excellent*). Dalam melaksanakan implementasi diperlukan komunikasi yang baik mulai dari pemberitahuan awal, pelaksanaan sampai dengan mendapatkan respon dari masyarakat. Kepiawaian pemerintah dalam melakukan komunikasi dengan masyarakat mengenai implementasi kebijakan publik menjadi salah satu bagian terpenting dalam keberhasilan program pemerintah.

Implementasi merupakan bagian dari suatu proses dalam berbagai tahapan. Tahapan proses implementasi kebijakan publik itu sendiri sangat berkaitan erat dengan maksud yang diharapkan. Sehingga suatu maksud dari kebijakan tersebut harus didefinisikan dengan tepat terlebih dahulu sebelum pelaksanaan kebijakan dilakukan. Seiring dengan pendapat tersebut, Head (2016) menerangkan bahwa implementasi merupakan pemindahan dari kebijakan administrasi menjadi kebijakan teraplikasi. Sebagai bagian rangkaian dari proses, implementasi kebijakan adalah metoda mewujudkan keputusan pada penerapan di lapangan. Dalam arti lain, implementasi adalah usaha nyata dalam mewujudkan sebuah keputusan yang telah diambil oleh penentu kebijakan. Pencapaian terhadap tujuan yang telah ditetapkan tentu memerlukan komitmen yang kuat dari seluruh *stakeholder* yang terlibat. Sulit mencapai hasil maksimal apabila terdapat salah satu bagian dari stakeholder yang abai terhadap tujuan organisasi.

Ketika tujuan tidak dapat direalisasikan, kemungkinan besar salah satu penjelasannya adalah proses implementasi yang salah. Aktivitas yang seharusnya dilakukan tidak dieksekusi atau penundaan yang tak terjadwal. Penjelasan lain adalah bahwa harapan dan target yang ditetapkan terlalu tinggi. Sebagian lebih mengabaikan proses

implementasi yang salah, namun cenderung mempertanyakan tingginya target yang ditentukan. Berdasarkan uraian tersebut, maka implementasi sebuah kebijakan publik perlu memerhatikan beberapa hal sebagai berikut, yaitu:

- a. Rumusan kebijakan publik harus dapat menjawab isu dan masalah publik terkini.
- b. Diperlukan pengambil keputusan yang dapat menyusun kebijakan sesuai harapan publik.
- c. Aktor pelaksana di lapangan harus mampu mewujudkan kaidah-kaidah kebijakan publik yang telah ditetapkan.
- d. Sasaran implementasi kebijakan publik mampu merespon dan berpartisipasi dengan aktif dalam mewujudkan sasaran.
- e. Kecukupan durasi pelaksanaan kebijakan.
- f. Target dan hasil-hasil yang jelas yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.
- g. Kontrol dan pengendalian terhadap hasil dan *feedback* dari kebijakan publik.

Rangkaian dan tahapan mulai dari perencanaan kebijakan sampai dengan kontrol yang diuraikan di atas merupakan satu kesatuan langkah berulang dalam rangkaian implementasi kebijakan. Hasil rangkaian langkah tersebut apabila dilakukan secara teliti, maka kebijakan publik yang akan diimplementasikan akan semakin baik dari berbagai sisi.

Bab 3

MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Implementasi kebijakan adalah hal yang cukup sulit dalam tahapan kebijakan publik. Biasanya masalah yang tidak didefinisikan dalam teori dan tataran konsep, tiba-tiba muncul dalam kondisi aktual. Disamping itu, kesulitan lainnya adalah masalah konsistensi di lapangan. Untuk itu diperlukan melihat kembali model-model implementasi kebijakan publik yang cukup banyak diadopsi selama ini.

a) Teori Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn

Model ini kerap kali disebut sebagai “*the top approach*”. Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu (Hogwood, Gunn, & Archibald, 1984). Syarat-syarat tersebut adalah

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius. Beberapa kendala (*constraints*) pada saat implementasi kebijakan seringkali berada diluar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang diluar jangkauan wewenang kebijakan dari badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik maupun politis.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber daya yang cukup memadai. Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama diatas, dalam pengertian bahwa kerap kali ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan

karena menyangkut keandalan waktu yang pendek dengan harapan yang terlalu tinggi.

3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai. Persyaratan ini mengikuti syarat item kedua artinya disatu pihak harus dijamin tidak ada kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan di lain pihak, setiap tahapan proses implementasi perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus dapat disediakan. Dalam prakteknya implementasi program yang memerlukan perpaduan antara dana, tenaga kerja dan peralatan yang diperlukan untuk melaksanakan program harus dapat disiapkan secara serentak, namun ternyata ada salah satu komponen tersebut mengalami kelambatan dalam penyediaannya sehingga berakibat program tersebut tertunda pelaksanaannya.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal. Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara asal-asalan, tetapi kebijakan itu sendiri memang jelek. Penyebabnya karena kebijakan itu didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang tersebut.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya. Pada kebanyakan program pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijakan jauh lebih kompleks daripada sekedar hubungan antara dua variabel yang memiliki hubungan kausalitas. Kebijakan-kebijakan yang memiliki hubungan sebab-akibat tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik diantara mata rantai penghubungnya dan semakin kompleks implementasinya. Dengan kata lain semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko bahwa beberapa diantaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil. Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal dalam melaksanakan misi tidak tergantung badan-badan lain/instansi lainnya. Kalau ada ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan rangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan atau komitmen terhadap setiap tahapan diantara sejumlah aktor/pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai kesepakatan terhadap tujuan yang akan dicapai dan dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan itu harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, mudah dipahami, dapat dikuantifikasikan, dan disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi. Namun berbagai penelitian telah mengungkap bahwa dalam prakteknya tujuan yang akan dicapai dari program sukar diidentifikasi. Kemungkinan menimbulkan konflik yang tajam atau kebingungan, khususnya oleh kelompok profesional atau kelompok-kelompok lain yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerap kali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya tidak berjalan dengan baik. Kalaupun pada saat awal tujuan dipahami dan disepakati namun tidak ada jaminan kondisi ini dapat terpelihara selama pelaksanaan program, karena tujuan-tujuan itu cenderung mudah berubah, diperluas dan diselewengkan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Syarat ini mengandung makna bahwa dalam menjalankan program menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap bagian yang terlibat. Kesulitan untuk mencapai kondisi

implementasi yang sempurna masih terjadi dan tidak dapat dihindarkan. Untuk mengendalikan program dengan baik dapat dilakukan dengan teknologi seperti *network planning and control*.

9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Syarat ini mengharuskan adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal sehingga tercipta koordinasi yang baik. Pada kebanyakan organisasi yang memiliki ciri-ciri departemenisasi, profesionalisasi, dan bermacam kegiatan kelompok yang melindungi nilai-nilai dan kepentingan kelompok hampir tidak ada koordinasi yang sempurna. Komunikasi dan koordinasi memiliki peran yang sangat penting dalam proses implementasi karena data, saran dan perintah-perintah dapat dimengerti sesuai dengan apa yang dikehendaki.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Hal ini menjelaskan bahwa harus ada ketundukan yang penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dalam sistem administrasinya. Persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang, harus juga yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin adanya kepatuhan sikap secara menyeluruh dari pihak-pihak lain baik dalam organisasi maupun luar organisasi. Dalam kenyataan dimungkinkan adanya kompartemenisasi di antara badan yang satu dengan yang lain mungkin terdapat konflik kepentingan.

b) Model Kebijakan Marilee S Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) (Grindle, 2017). Variabel tersebut mencakup: sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target group* termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh *target group*, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah

sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Variabel isi kebijakan ini mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan (*interest effected*)
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (*type of benefit*)
3. Derajat perubahan yang diinginkan (*extend of change envisioned*)
4. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*)
5. Siapa pelaksana kebijakan (*program implementation*)
6. Sumber daya yang dikerahkan atau dilibatkan (*resources communicated*), konteks implementasi kebijakan (*content of policy implementation*) meliputi:
 - a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat (*power, interest, dan strategy of actors invoited*)
 - b) Karakteristik Lembaga dan penguasa (*institutions and regime characteristic*)
 - c) Kepatuhan dan daya tanggap dari pelaksana kebijakan (*compliance and responsiveness*)

c) Model Danieal Mazmanian dan Paul A Sabatier

Mazmanian dan Sabatier menyatakan, “implementasi artinya memahami yang senyatanya sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian” (Mazmanian & Kraft, 2009). Ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

d) Model Van meter dan Van Horn

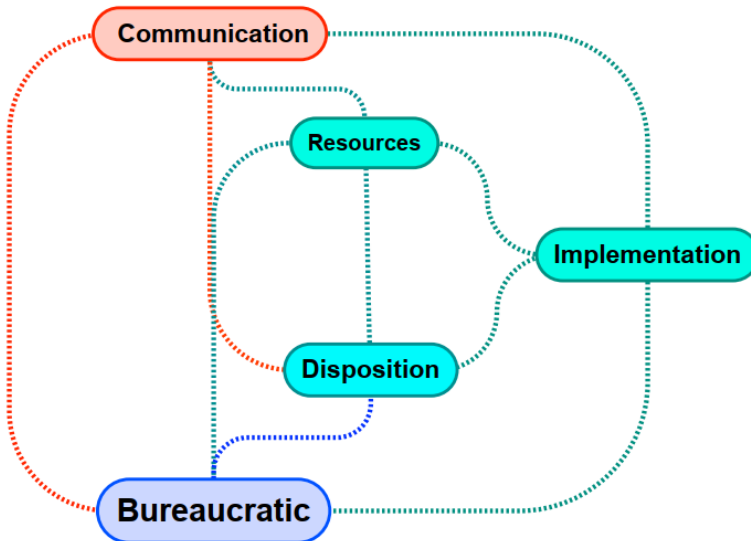
Menurut Meter dan Horn ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik Model

implementasi kebijakan oleh kedua ahli ini sering disebut dengan kebijaksanaan (Van Meter & Van Horn, 1975). Van meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu sebagai berikut.

1. Standar dan sasaran kebijakan setiap kebijakan publik harus mempunyai standar dan sasaran kebijakan yang jelas agar dapat mencapai tujuan. Apabila standar dan sasaran kebijakan tidak jelas maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan kesalahpahaman dan konflik diantara para agen implementasi.
2. Sumber daya perlu adanya dukungan sumber daya yang baik manusia, material, dan metode dalam implementasi kebijakan. Diantara ketiga sumber daya tersebut yang paling penting adalah sumber daya manusia, karena disamping sebagai subjek implementasi juga termasuk objek kebijakan publik.
3. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas. Perlu adanya hubungan yang baik antar instansi yang terkait yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi dalam banyak program implementasi kebijakan. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program tersebut agar dapat direalisasikan dengan tujuan serta sasarnya.
4. Karakteristik agen pelaksana agar implementasi mencapai keberhasilan maksimal harus diidentifikasi dan diketahui karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi karena semua ini berpengaruh terhadap implementasi program.
5. Disposisi implementor yang terdiri dari tiga hal. Respon implementor terhadap kebijakan terkait kemauan implementor untuk melaksanakan kebijakan publik, kondisi pemahaman terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, dan intensitas disposisi implementor preferensi nilai yang dimiliki.
6. Lingkungan kondisi sosial ekonomi dan politik variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan, dukungan kelompok-kelompok kepentingan, karakteristik para partisipan, sifat opini publik, dan dukungan elit politik.

e) Model Edwards III

Menurut Edward III implementasi kebijakan ditentukan oleh empat aspek yang mempengaruhi kinerja Implementasi yakni: *communication, resources, dispositions, or attitudes, and bureaucratic structure* (Edward III, 1980). Faktor-faktor atau aspek-aspek tersebut berpengaruh terhadap implementasi kebijakan dan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan. Bila ditampilkan dalam bentuk gambar bagaimana keterkaitan antara faktor-faktor atau variabel-variabel yang saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi kebijakan, maka dapat dilihat pada gambar 1 berikut.



Gambar 1
Faktor implementasi kebijakan publik

Dari gambar 1 tersebut nampak bahwa faktor-faktor komunikasi, sumber daya, sikap implementor, dan struktur birokrasi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan.

f) Model Edward Gerston

Teori tentang implementasi yang disampaikan oleh Gerston (2014), bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu sebagai berikut:

- a. *Translation ability*, adalah kemampuan para pelaksana dalam menerjemahkan keputusan yang telah ditetapkan.
- b. *Resources*, adalah ketersediaan sumber daya manusia, keuangan, sarana dan prasarana.
- c. *Limited number of players*, yaitu pemahaman tentang efisiensi jumlah para pelaksana.
- d. *Accountability*, yaitu tahapan pertanggungjawaban proses pelaksanaan.

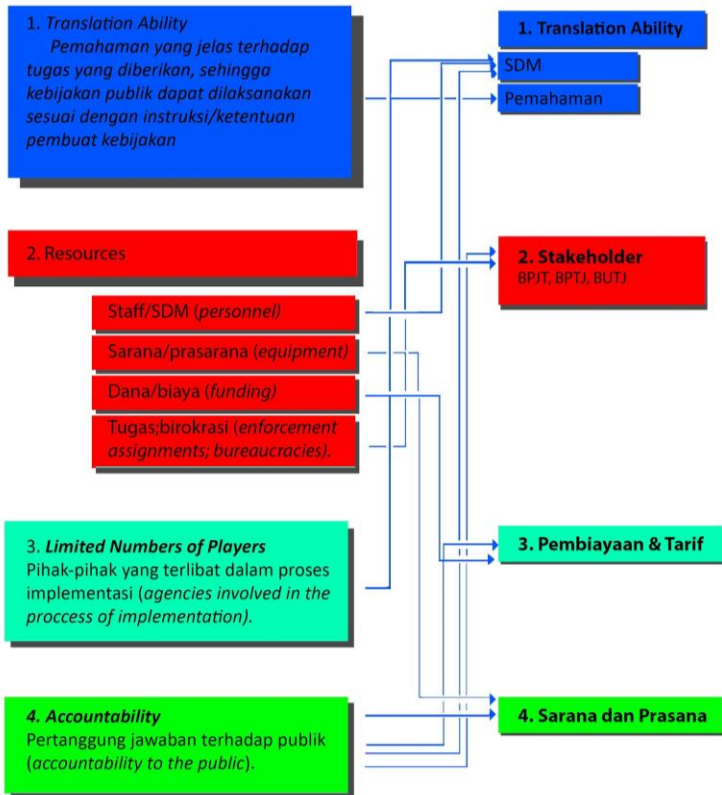
Menyimak beberapa teori implementasi kebijakan publik yang telah diuraikan di atas, teori Gerston (2014) menyebutkan bahwa diperlukan empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Teori tersebut cukup relevan dan lebih tepat untuk menganalisis implementasi kebijakan pelayanan publik di sektor jalan tol. Namun demikian, pendekatan teori tersebut tidak dapat diadopsi secara begitu saja, tetap diperlukan beberapa penyesuaian sesuai dengan kondisi ruang, waktu, dan faktor pendukung lainnya. Modifikasi tersebut dapat dilihat pada gambar 2 di halaman berikut.

Alasan pemilihan teori Gerstons sebagai teori utama dalam buku ini adalah sebagai berikut:

- a. Implementasi SPM Jalan Tol memerlukan *translation ability*, pemahaman yang luas dan berjenjang dari DJBM, BPJT ke BUJT dan operasional lapangan.
- b. Keberhasilan implementasi SPM Jalan Tol sangat tergantung dari keterlibatan para pihak (*stakeholder*) sekaligus.

- c. Sebagai pengusaha yang memiliki sifat bisnis, implementasi SPM Jalan Tol memerlukan efisiensi dan efektivitas. Sehingga praktis BUJT memiliki keterbatasan jumlah tenaga yang terlibat.
- d. Sifat jalan tol adalah bagian dari jaringan jalan nasional, sehingga pengelolaan dana dan pengusahaan jalan tol harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Selain itu, menurut Gerston, tidak hanya sederet keputusan dalam kebijakan publik, tetapi juga komitmen dan tindakan nyata dari mereka yang terlibat dalam pemerintahan. Dalam hal ini BPJT dan DJBM merupakan bagian dari pemerintah yang memiliki tanggung jawab melaksanakan tugas pelayanan publik bidang jalan tol. Hal ini dapat dijelaskan dengan fakta bahwa pengambil keputusan harus memiliki komitmen yang kuat terhadap keputusan yang mereka buat, bahwa keputusan telah dibuat dengan benar, bahwa mereka memiliki konten yang sangat bagus yang menarik bagi masyarakat, dan dapat diimplementasikan secara nyata. bentuk untuk masyarakat. tujuan yang diinginkan. Salah satu kebijakan tersebut adalah SPM Jalan Tol.



Gambar 2

Adaptasi teori Gerston

Penguatan tentang modifikasi teori Gerston disini adalah cukup banyaknya *stakeholder* yang memiliki kepentingan dalam pencapaian tingkat pelayanan jalan tol dimaksud. Sebagaimana diketahui bahwa jalan tol merupakan bagian dari jalan nasional dengan kewajiban penyediaan dan kewenangan pemerintah tingkat pusat. Namun dalam implementasinya melibatkan pihak swasta melalui pola Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU). Pola tersebut memungkinkan pihak swasta melakukan pengumpulan dana (*funding*) langsung dari masyarakat selaku pengguna jasa layanan jalan tol melalui tarif yang ditetapkan.

Penyesuaian dilakukan terutama pada faktor kedua yaitu *resources*, yaitu sumber daya manusia, sarana-prasarana, serta tugas

stakeholder. Penyesuaian ini dilakukan atas dasar bahwa sumber daya manusia sangat erat kaitannya dengan pemahaman atau kemampuan penerjemahan. Tanggung jawab *stakeholders* (pelaksanaan tugas-birokrasi) dijadikan sebagai faktor tersendiri yaitu faktor organisasi dan manajerial, karena faktor ini merupakan salah satu faktor penting dalam organisasi yang juga harus ditekankan. Peralatan (sarana) juga dimunculkan sebagai faktor tersendiri, karena sarana dan prasarana merupakan faktor yang menghubungkan birokrasi dan implementasi kebijakan.

Demikian pula pembiayaan (*financing*) juga harus dipisahkan menjadi faktor tersendiri, karena dalam studi ini pelayanan jalan tol sangat erat kaitannya dengan tarif tol dan jenis pembiayaan lainnya. Pengumpulan dana bagi BUJT dari berbagai sumber dengan SPM tentunya merupakan satu kesatuan yang saling terkait. BUJT memiliki kewajiban untuk memenuhi SPM terlebih dahulu saat mengajukan kenaikan tarif. Namun sebaliknya, BUJT memerlukan terlebih dahulu pendanaan untuk memenuhi SPM tersebut. Sehingga rangkaian implementasi kebijakan SPM harus dilihat lebih dalam lagi. Dalam pandangan lainya, persyaratan kenaikan tarif dengan SPM masih dianggap kurang tepat. SPM seharusnya menjadi capaian tersendiri bagi BUJT, tanpa perlu ada prasyarat.

Bab 4

PENDEKATAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Ada beberapa model implementasi kebijakan publik. Dari aspek proses implementasi, untuk mencapai tujuan yang diharapkan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik, yaitu model linier dan model interaktif. Dalam model linier, tahap pengambilan

keputusan dianggap sebagai aspek terpenting dan tidak ada tahap implementasi kebijakan. Perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain, yaitu pada tingkat manajerial atau birokrasi. Keberhasilan suatu kebijakan bergantung pada kemampuan badan pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Sedangkan jika kebijakan tidak dilaksanakan, yang biasanya dilakukan adalah kesalahan manajemen yang dianggap kurang berkomitmen, dan perlu lebih banyak upaya untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.



Gambar 3

Model linier implementasi kebijakan (modifikasi dari Narain (2018))

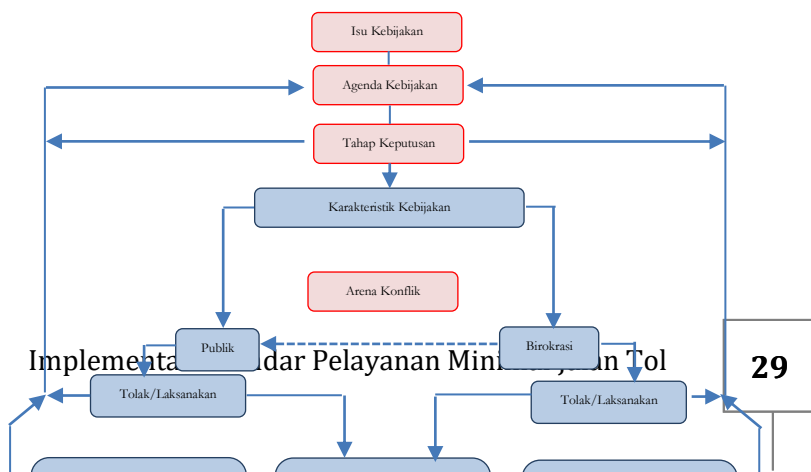
Fase pengambilan keputusan dan fase pelaksanaan seperti dapat dilihat pada gambar 3 di atas, dalam *linear model* ini hanya menjalankan kebijakan dari fase sebelumnya, yaitu fase agenda. Ketiadaan prosedur *feedback* terhadap kebijakan yang sudah ditetapkan, membuat posisi pelaksana hanya harus memastikan bahwa kebijakan publik yang telah diambil dapat dilaksanakan sebaik mungkin.

Berbeda dengan *linear model*, *interactive model* melihat implementasi kebijakan sebagai proses dinamis. Model ini memungkinkan setiap negara peserta untuk mengusulkan perubahan pada tahapan implementasi yang berbeda jika dianggap kebijakan publik tidak memenuhi harapan para pemangku kepentingan. Artinya, setiap negara dapat menganalisis dan mengevaluasi tahapan implementasi kebijakan publik agar dapat segera mengidentifikasi dan menyikapi peluang, kekuatan, dan kelemahan setiap tahapan implementasi untuk mencapai tujuan kebijakan yang dimaksudkan.

Pola *Interactive model* dalam implementasi kebijakan ini dapat dilihat pada gambar 4 di halaman berikutnya.

Pendekatan implementasi dengan *interactive model* lebih memberikan kebebasan berpikir bagi para pelaksana kebijakan publik. Melalui model tersebut, para pelaku dituntut untuk berpikir lebih dinamis dibandingkan dengan *linear model*, yang hanya berpikir satu arah saja. Model ini memberikan kesempatan para pihak untuk terus memantau perkembangan dan sekaligus mendorong perbaikan pada setiap tahapan proses yang sedang diimplementasikan. Potensi hasil kebijakan dapat lebih baik dalam hal pengendalian dan pemantauan. Respon dalam rentang waktu implementasi kebijakan sangat memungkinkan disikapi dengan segera apabila menggunakan model ini. Beberapa perubahan yang diperlukan untuk memperbaiki kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik.

Jika model interaktif ini disandingkan dengan model implementasi kebijakan lainnya, terutama dalam bidang yang kental dalam politik maka akan terlihat beberapa perasamaan model. Salah satu kesamaan yang dimiliki adalah kemiripan dengan model yang dikeluarkan oleh Grindle, melalui kemiripan representasi elemen yang dibentuknya. Keberhasilan pelaksanaan sering sekali dilekatkan dengan instusi pelaksananya, namun kegagalan pun demikian, menjadi tanggung jawab dari pelaksana. Kondisi yang mengabaikan sistem secara keseluruhan dapat menjadi beban yang berlebihan untuk organisasi pelaksana. Padahal tujuan kebijakan, program aksi, dan pembiayaan harus dijadikan satu rangkaian yang menyatu. Seluruh rangkaian tersebut harus dijadikan satu sistem yang utuh tanpa melepaskan satu sub sistem pun menjadi komponen tersendiri. Melalui model interaktif ini diharapkan terjadi interaksi antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan pengguna kebijakan secara menyeluruh.



Gambar 4

Model interaktif implementasi kebijakan (diadopsi dari Narain (2018))

Saat menerapkan kebijakan, persyaratan masukan sumber daya bersifat wajib, tetapi tidak menjamin bahwa kebijakan akan diterapkan dengan benar. Kontribusi sumber daya dapat dimanfaatkan secara optimal dengan mengembangkan interaksi positif dan dinamis antara pembuat kebijakan, pembuat kebijakan dan pengguna kebijakan dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan, dalam iklim yang kondusif dan dalam lingkungan pemerintahan. Input sumber daya dapat menjadi salah satu penentu tingkat keberhasilan dalam implementasi kebijakan publik, namun bukan jaminan bahwa implementasi dapat berhasil seutuhnya. Penggunaan sumber daya yang baik dapat menjadi merubah tingkatan asumsi awal mengenai keberhasilan implementasi, beberapa kekurangan yang dimiliki oleh personil dapat diantisipasi dengan manajemen sumber daya yang tepat.

Selanjutnya Grindle dan Thomas (2017) menyatakan bahwa kemampuan politik, keuangan, manajerial, dan teknis pelaksana akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik. Seiring dengan hal tersebut Weisert dan Goggin (2000) sepakat pula bahwa dukungan dan komitmen politik para pemangku kepentingan (politisi, birokrasi, sasaran kebijakan langsung, dan masyarakat luas)

pelaksanaan kebijakan yang telah diputuskan merupakan hal mendasar bagi keberhasilan suatu kebijakan. Sedangkan faktor kecukupan keuangan, sistem manajerial yang efektif dan efisien, serta kemampuan teknis para pelaku merupakan syarat utama dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Secara lebih detail Grindle (2017) menjelaskan kemungkinan terjadi *gap* antara penentu kebijakan publik dan pelaksana lapangan. Implementasi kebijakan sudah menarik perhatian berbagai kalangan, karena terlihat jelas adanya berbagai faktor, mulai dari ketersediaan sumber daya yang memadai hingga struktur hubungan antar pemerintah, dari komitmen pejabat di berbagai *level* hingga mekanisme akuntabilitas dalam birokrasi. Selanjutnya Weimer dan Vining (1998) menyatakan bahwa kesuksesan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu logika berfikir tentang kebijakan, sifat kerja sama yang dibutuhkannya, dan ketersediaan orang yang terampil mengelola implementasinya.

Pernyataan di atas memperjelas bahwa faktor-faktor isi kebijakan yang logis dan rasional, kerjasama pemangku kepentingan dan dukungan kebijakan, serta sumber daya manusia yang berkualitas dan berdedikasi dalam implementasi kebijakan merupakan penentu utama keberhasilan kebijakan publik. Selanjutnya Nugraha (2003) menyampaikan beberapa hal yang mempengaruhi kebijakan publik, yaitu:

- a. Kegiatan implementasi kebijakan dan komunikasi antara para pihak.
- b. Karakteristik dari para aktor.
- c. Keadaan perekonomian, sosial budaya dan politik.
- d. Kepentingan pelaksana.

Selain itu, terdapat cukup banyak faktor internal yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik. Faktor-faktor tersebut meliputi budaya birokrasi, etika pelayanan, kebijaksanaan, dan sistem insentif (Dwiyanto, 2002). Ketika mencoba menganalisis uraian sebelumnya, dapat disederhanakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat bergantung pada sumber daya organisasi (manusia, keuangan, sumber daya), kapasitas manajemen eksekutif dan dukungan untuk lingkungan politik, sosial dan ekonomi, serta keamanan.

Bab 5

**TEORI ORGANISASI
PEMBELAJARAN,
TEORI KONFLIK DAN
BARGAINING**

Teori Organisasi Pembelajaran (*Learning Organization Theory*)

Keberhasilan implementasi kebijakan publik terkait erat dengan tata kelola organisasi di mana kebijakan tersebut diterapkan. Oleh karena itu, dalam membahas implementasi kebijakan publik, perlu diperhatikan teori-teori organisasi yang akan dijadikan landasan bagi para pelaku politik dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Di era globalisasi, teori organisasi telah berkembang untuk meningkatkan kemampuan sumber daya manusia dalam meningkatkan kinerja suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Peter Senge (1995) menilai organisasi sebagai suatu kesatuan sistem dan bukan secara individu. *Learning organization* merupakan organisasi tempat personil mengembangkan kemampuan untuk tetap berkembang dan meningkat. Kondisi pemikiran dan perluasan pola pikir baru dipertahankan, dan aspirasi kolektif dan situasi di mana orang terus-menerus belajar bersama dibiarkan berkembang dengan bebas. Berbagai teori di atas menekankan perlunya interaksi positif (tidak hanya dalam bentuk individu) antara para pelaku organisasi sebagai satu kesatuan untuk terus belajar meningkatkan kapasitasnya.

Selanjutnya ada dua hal pokok yang dapat dipahami dari pandangan tersebut, yaitu perlunya kerjasama dan saling terkait antar anggota dalam organisasi, serta perlunya budaya belajar untuk peningkatan kapasitas personil dalam meningkatkan kinerja organisasi dan mencapai tujuan organisasi secara optimal. Sejalan dengan pendapat tersebut adalah Demos, Chung & Beck (2001), menerangkan *learning organization* sebagai organisasi yang memfasilitasi pembelajaran dan pengembangan pribadi untuk semua karyawan, terus-menerus mengubah dan memperkuat keterampilan mereka. Di bawah ini adalah sumber lain yang melihat kekuatan inti organisasi pembelajar dalam kaitannya dengan kapasitas organisasi untuk mendukung perubahan atau transformasi. (Marsick & Watkins, 2015).

Rangkaian teori yang telah diuraikan di atas adalah adalah pembaruan teori organisasi yang mendorong dinamisme dan evolusi melalui proses pembelajaran berkelanjutan bagi semua pemangku kepentingan, meningkatkan kapasitas dan produktivitas untuk

mencapai tujuan organisasi. Pendekatan teori *learning organization* tersebut tampaknya relevan untuk melihat implementasi kebijakan publik bidang pelayanan jalan tol. Pendekatan teori pembelajaran organisasi yang menekankan pada proses pembelajaran dan pengembangan kapasitas staf dan organisasi merupakan karakteristik penting dari organisasi yang dinamis. Oleh karena itu, peserta dalam implementasi kebijakan publik di bidang pelayanan jalan tol hendaknya memperhatikan teori penyelenggaraan pembelajaran ketika mengimplementasikan kebijakan publik. Pelayanan jalan tol merupakan pelayanan yang bersifat kumulatif dengan melibatkan berbagai *stakeholder*. Terakhir, hal yang harus dipahami bahwa implementasi kebijakan jalan tol di Indonesia harus memperhatikan kesinambungan sistem transportasi secara menyeluruh.

Teori Konflik dan Bargaining

Interaksi antar pelaku dalam implementasi kebijakan publik tidak selamanya berjalan dengan lancar. Interaksi kadangkala berpotensi atau rawan terhadap munculnya konflik antar pelaku kebijakan dalam suatu organisasi. Konflik antar *stakeholders* kebijakan merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari. Untuk itu, menjadi tugas pelaku kebijakan untuk mengurangi sumber potensi konflik yang nantinya bisa mengarah pada kebuntuan pelaksanaan kebijakan.

Perbedaan pendapat atau konflik antara anggota atau unsur dalam sebuah organisasi seringkali tak dapat dihindari. Seluruh anggota dalam organisasi yang memiliki pengaruh substansial, seperti eksekutif dan administrator tingkat tinggi, sering tidak setuju tentang tujuan dan prioritas. Perbedaan seperti hal itu dapat diselesaikan melalui proses persuasi, tawar-menawar, pembentukan koalisi, dan kesepakatan kekuasaan (Wexley & Nuki, 2005). Konflik antar individu atau antar kelompok dapat terjadi dalam setiap organisasi dan hal ini merupakan proses alami dari hubungan sosial, dan bukanlah suatu *abnormal phenomenon* dengan akibat yang negatif seperti pendapat kebanyakan orang. Konflik tersebut tidak hanya menyebabkan dampak negatif, namun jika dikelola dengan baik akan dapat memberikan manfaat yang baik pula.

Cukup banyak penyebab yang berpotensi menimbulkan konflik dalam organisasi, namun secara umum dapat diringkas ke dalam enam penyebab utama terjadinya konflik yaitu *competition for resources, task independence, jurisdictional ambiguity, status problems, communication barriers, dan individual traits*. Berbagai penyebab konflik tersebut sebaiknya dapat dipetakan kemudian dimitigasi agar akibat yang timbul merupakan hal positif, sehingga dapat meningkatkan kinerja organisasi itu sendiri. Sebaliknya, apabila berbagai potensi konflik tersebut tidak dapat disikapi dengan bijaksana, maka akan menjadi hambatan untuk organisasi dalam mencapai tujuannya.

Dalam konteks implementasi kebijakan publik bidang layanan jalan tol di Indonesia, di samping teori-teori yang dikemukakan oleh Wexley dan Yuki maupun Fisher, teori *bargaining* yang dikemukakan oleh Gerston tampak relevan. Gerston mengemukakan bahwa dalam kondisi terjadi perselisihan pendapat atau konflik, para pelaku kebijakan cenderung mencari solusi melalui '*bargaining*'. Menurut Gerston, "*bargain means that two or more parties hash out their differences in order to agree on a solution to a problem*". Lebih lanjut Gerston menyatakan bahwa *bargaining* yang juga dikenal dengan istilah '*negotiation*' merupakan *trend* yang sangat lazim digunakan dalam mencari *political solution* atau *political agreement*. *Bargaining* atau negosiasi untuk mencari kesepakatan ini juga tampaknya telah menjadi budaya dalam implementasi kebijakan publik dalam berbagai bidang. Gerston menyatakan bahwa dengan '*bargaining*' para *stakeholder* dapat melakukan negosiasi selama implementasi kebijakan agar lebih mudah untuk dilaksanakan.

Gerston mengingatkan bahwa *bargaining* atau negosiasi dapat pula menyebabkan penyimpangan-penyimpangan terhadap kebijakan yang sudah dibuat, dan bahkan dapat pula menghancurkan kredibilitas pembuat kebijakan. Oleh sebab itu, dalam melakukan *bargaining* atau negosiasi perlu mempertimbangkan *moral responsibility* dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan sebaik-baiknya. Negosiasi dalam kebijakan bidang pelayanan jalan tol lebih cenderung bersifat terhadap waktu, jadwal dan tahapan implementasinya pada setiap ruas perusahaan.

Bab 6

STANDAR PELAYANAN

Berdasarkan perspektif pengguna secara umum terdapat pola pikir dimana layanan merupakan tujuan utama dari kegiatan layanan publik berupa layanan, ekonomi, pemasaran dan jasa. Sedangkan barang, uang, organisasi, merupakan perantara dari adanya pertukaran jasa atau layanan (Dakael, 2011). Pemikiran ini merupakan paradigma baru, dimana dulunya layanan hanya berorientasi pada produk dan saat ini bergeser menjadi berorientasi pada jasa. Pergeseran ini dijelaskan oleh (Vargo & Lusch, 2010) yang menjabarkan persepsi baru yang disebut *Service Dominant Logic* atau SDL. Sumber daya dibedakan menjadi dua, pertama disebut *operand resource*, yang meliputi objek-objek tindakan seperti mesin, produk, bangunan kantor, dan sebagainya. Sumber daya selanjutnya disebut *operant resource*, yaitu meliputi sumber daya manusia. Dalam kerangka layanan publik maka seluruh sumber daya akan menjadi bagian tidak terpisahkan dalam mencapai standar pelayanan yang diharapkan oleh penerima layanan tersebut. Setiap unsur dalam sumber daya tersebut saling berhubungan dan saling mempengaruhi.

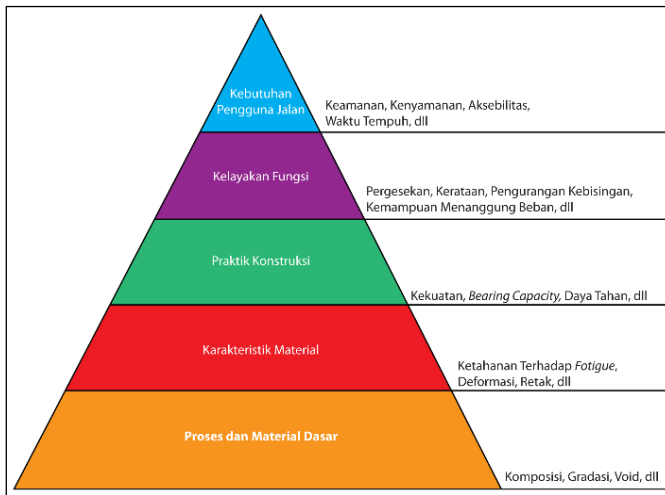
Model Pelayanan

Menurut Kementerian Perhubungan, Pekerjaan Umum, dan Manajemen Perairan Belanda, ada lima hal mendasar yang dapat dijadikan tolak ukur pelayanan jalan, yaitu (i) kebutuhan pengguna jalan, (ii) kebutuhan akan kelayakan fungsi, (iii) praktik konstruksi, (iv) karakteristik material, dan (v) proses dan material dasar (Garvin, Molenaar, Navarro, & Proctor, 2011). Dalam laporan yang sama dijelaskan bahwa model yang dikembangkan di Belanda ini mencakup lima level indikator kinerja untuk konstruksi, pemeliharaan, dan operasi jalan, dimulai dari yang paling dasar yaitu:

- 1) Proses dan material dasar meliputi kriteria spesifikasi standar, termasuk pemilihan material dan proses.
- 2) Karakteristik material, termasuk di dalamnya adalah elastisitas, plastisitas, *fatigue*, dan kompaksi.
- 3) Praktik konstruksi meliputi perilaku konstruksi dalam hal karakteristik teknik.
- 4) Kelayakan fungsi biasanya diterjemahkan ke dalam kondisi permukaan jalan, misalnya anti selip, permukaan yang rata,

kemampuan meredam kebisingan, dan tahan terhadap curah hujan tinggi.

- 5) Kebutuhan para pengguna jalan adalah tingkatan tertinggi piramida indikator. Pengguna jalan pasti menginginkan jalan yang layak digunakan, aman, tidak bising, dan mudah diakses.



Gambar 5

Piramida indikator (Garvin, Molenaar, Navarro, & Proctor, 2011)

Rangkaian kelima level diatas dilakukan dan dianalisa secara berjenjang serta membentuk paramida seperti dapat dilihat pada gambar 5. Level 5 yang merupakan indikator kepuasan pengguna jalan menjadi puncak dari piramida tersebut. Untuk menghasilkan pelayanan yang memenuhi standar maka piramida harus terbangun dari bawah secara benar dan kokoh.

Teori Layanan Publik

Mutu layanan (*service quality*) merupakan kumpulan dari beberapa persepsi masyarakat terhadap suatu bentuk pelayanan (Heide & John, 1998). Sedangkan Cronin dan Taylor (1994) menjelaskan mutu layanan sebagai bentuk sikap yang mewakili keseluruhan evaluasi

jangka panjang. Kualitas layanan diukur dari persepsi dan harapan konsumen tentang bentuk layanan, sehingga kualitas layanan dapat ditentukan dengan memperhatikan kepentingan dan kepuasan pengguna layanan. (Eboli & Mazzulla, 2008). Selanjutnya Grönroos, (1984) mengemukakan model *service quality* terbagi menjadi tiga dimensi, yaitu *functional, technical, dan image*. Sedangkan Garvin (1987) menjabarkan 8 (delapan) dimensi-dimensi kualitas produk yang disebutnya sebagai *Garvin's eight dimensions of product quality*, meliputi *performance, features, reliability, conformance, durability, serviceability, aesthetics, dan perceived quality*.

Kepuasan konsumen adalah tanggapan atas kebutuhan konsumen, yaitu evaluasi suatu produk atau jasa untuk memastikan tingkat konsumsi yang menyenangkan. Sedangkan Kotler et al. (2018) mendefinisikan kepuasan konsumen sebagai tingkat perasaan seseorang dibandingkan dengan hasil atau hasil yang dirasakan relatif terhadap harapan mereka.

Sebagian besar, kepuasan yang dirasakan pengguna muncul dikarenakan adanya harapan (ekspektasi) terhadap pelayanan yang diterimanya. Ekspektasi dapat dilihat sebagai antisipasi dari pengguna terhadap pelayanan selama melakukan transaksi. Adanya perbandingan antara harapan dengan penerimaan menciptakan konsep *disconfirmation*. *Positive disconfirmation* muncul ketika pelayanan yang diterima melebihi ekspektasi, sedangkan *negative disconfirmation* muncul ketika pelayanan yang diterima kurang dari yang diharapkan, dan *zero disconfirmation* muncul ketika pelayanan yang diterima memenuhi harapan atau disebut *state of no disconfirmation* (Gautam, 2012).

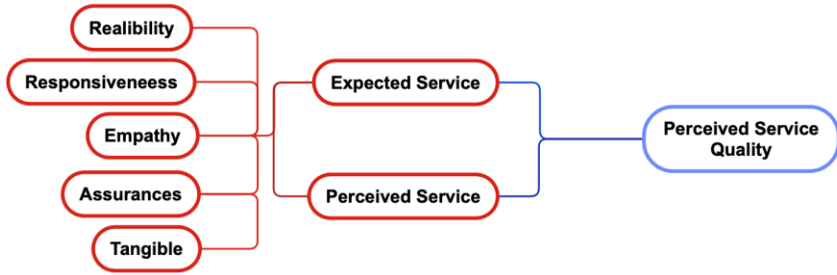
Tercapainya kepuasan pelanggan dapat mendorong pelanggan tersebut untuk menjadi pelanggan tetap. Loyalitas pelanggan merupakan komitmen pelanggan untuk terus menggunakan jasa secara konsisten. Keberhasilan perusahaan untuk menyediakan barang jasa yang sesuai dengan kebutuhan atau keinginan pelanggan, membuat pelanggan merasa mendapatkan jaminan akan kualitas barang dan/atau jasa. Hal ini mendorong pelanggan untuk menggunakan jasa suatu perusahaan secara konsisten untuk memenuhi kebutuhan. Loyalitas pelanggan merupakan suatu keuntungan bagi perusahaan penyedia jasa yaitu kecenderungan pelanggan untuk kembali menggunakan jasa, serta adanya pelanggan tersebut akan

merekomendasikan kepada konsumen lainnya (Motlagh, Sadeh, & Jafari, 2013).

Tingkat layanan merupakan alat ukur yang biasa digunakan untuk menyatakan skala kepuasan dan pencapaian yang dilakukan oleh perorangan atau organisasi dalam memberikan pelayanan. Berbagai pendapat perihal pengukuran dituangkan dalam sebuah pemodelan yang bersifat matematis dan dapat diformulasikan. Dalam uraian berikut ini akan disampaikan beberapa model tingkat layan yang banyak digunakan dalam pengukuran skala pelayanan.

Pengukuran mutu pelayanan yang sering digunakan adalah model SERVQUAL yang dikembangkan oleh (Parasuraman, Zeithaml, & Berry, 1988). Model ini merupakan yang terbaik untuk mengukur mutu pelayanan yang diberikan kepada pengguna layanan (Brown, Churchill Jr, & Peter, 1993). Model ini juga dibuat berdasarkan paradigma *disconfirmation*. Jika pelayanan yang dirasakan atau didapatkan oleh pengguna kurang dari yang diharapkan berarti kepuasan pengguna belum terpenuhi, sebaliknya jika pelayanan yang dirasakan atau didapat oleh pengguna melebihi harapan berarti kepuasan pengguna sudah terpenuhi (Jain, Zhao, & Chinta, 2004). Berdasarkan beberapa penelitian tersebut terlihat bahwa model SERVQUAL merupakan model yang sesuai untuk mengukur mutu pelayanan atau *service quality* dari sudut pandang pengguna. Model SERVQUAL ini telah banyak digunakan dalam berbagai pendekatan dan penelitian, baik sosial, pemasaran, keuangan, ritel, dan berbagai jenis tingkat layanan lainnya.

Selanjutnya Zeitham let all Zeithaml et al (2006) mengidentifikasi 10 kriteria yang digunakan konsumen dalam mengevaluasi kualitas layanan, seperti: keandalan, responsif, kompeten, akses, tata krama, komunikasi, kredibilitas, keamanan, empati, dan fitur fisik (*tangibles*). Sebelumnya disebutkan bahwa ditemukan adanya dimensi yang tumpang tindih. Oleh karena itu, 10 dimensi tersebut disederhanakan menjadi 5 dimensi utama. Kompetensi, tata krama, kredibilitas, dan keamanan menjadi dimensi *assurance*. Akses, komunikasi, dan kemampuan memahami pengguna menjadi empati yang sebelumnya sudah disebutkan oleh Parasuraman et al. (1988) seperti terlihat pada gambar 6 berikut.

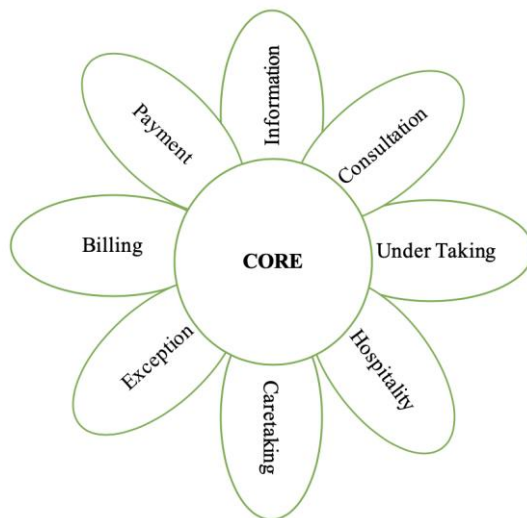


Gambar 6
Model SERVQUAL oleh Parasuraman et al, (1988)

- 1) *Tangibles* atau bukti fisik merupakan perwujudan suatu pemberi layanan terhadap eksistensinya pada pengguna. Hal ini dapat meliputi fasilitas fisik, peralatan sarana dan prasarana serta penampilan personil di dalamnya.
- 2) *Reliability* atau keandalan, dinilai dari kemampuan pemberi layanan untuk memberikan jasa sesuai dengan yang dijanjikan dan dapat dipercaya.
- 3) *Responsiveness* atau ketanggapan merupakan suatu kemauan untuk membantu pengguna dan memberikan layanan cepat dan tepat kepada pengguna.
- 4) *Assurance* atau jaminan merupakan pengetahuan, kemampuan dan sikap para pemberi layanan untuk menciptakan kepercayaan dan kenyamanan akan suatu pelayanan.
- 5) *Empathy*, yaitu memberikan perhatian khusus yang bersifat pribadi kepada pengguna. Pemberi layanan harus berupaya memahami keinginan konsumennya. Pendekatan personal dengan melakukan langkah pengenalan pribadi merupakan jenis layanan terkini yang memberikan sentuhan pribadi. Pendekatan pribadi melalui pengenalan personal dan pemahaman karakter diri dapat memberikan pengalaman pemberian pelayanan yang lebih baik. Melalui *empathy* inilah tingkat layanan dapat dilakukan maksimal.

Dalam melakukan implementasi layanan diperlukan strategi agar pelanggan memperoleh kepuasan yang optimal, mengemukakan gagasan tentang bagaimana suatu produk ditambah pelayanan dapat menghasilkan kekuatan dalam menghadapi persaingan yang sangat jitu

dan bermanfaat bagi perusahaan. Cukup banyak strategi pelayanan yang dimodelkan dalam berbagai karya ilmiah. Salah satu strategi yang cukup banyak digunakan adalah konsep “*The Flower of Service*” (Lovelock & Patterson, Services marketing, 2015) mengidentifikasi pelayanan melalui delapan suplemen yang dapat dilihat dalam gambar 7 berikut.



Gambar 7

The flower of service (Lovelock & Patterson, Services marketing, 2015)

Terlihat pada gambar di atas tersebut memperlihatkan titik rawan dalam inti pelayanan yang menjadi penilaian pelanggan (Lovelock & Patterson, Services marketing, 2015), yang dapat diuraikan menjadi unsur pelayanan yang meliputi:

- 1) *Information*, pelanggan memerlukan informasi mengenai barang-barang dan pelayanan yang mereka beli dan gunakan. Dengan adanya informasi yang ada, pelanggan dapat mengetahui di mana dan kapan mendapatkannya, berapa harganya dan cara menggunakan. Informasi meliputi cara menggunakan produk, waktu pelayanan, harga, peringatan, perhatian, pengumuman perubahan dan sebagainya. Informasi dapat disampaikan melalui beberapa bentuk seperti surat selebaran, sinyal/tanda, laporan pesanan dan video monitor. Informasi memegang peranan sangat penting dalam memberikan pelayanan yang baik kepada pelanggan.

Informasi yang baik dapat meningkatkan pelanggan dan sebaliknya informasi yang kurang dapat menurunkan pelanggan bahkan pelanggan akan lari ke tempat lain. Dalam perkembangannya informasi saat ini sangat mudah didapatkan. Ketersediaan teknologi informasi dengan perkembangan sangat cepat, membuat semua lini di masyarakat mudah mendapatkan dan menyebarkan informasi secara *massive*. Kondisi ini diperkuat dengan makin tinggi intensitas media sosial di masyarakat.

- 2) *Consultation*, dengan hadirnya macam-macam produk/jasa yang tersedia maka pelanggan dihadapkan kepada suatu keputusan untuk melakukan tindakan membeli atau tidak membeli. Dalam situasi yang demikian pelanggan akan memerlukan pihak lain untuk berkonsultasi menentukan pilihannya. Konsultasi yang paling bagus kepada pihak perusahaan untuk mengetahui kualifikasi dan kualitas barang dan jasa, sehingga pelanggan akan merasa puas menentukan keputusannya.
- 3) *Order Taking*, beberapa perusahaan dalam memberikan pelayanan melalui hubungan keanggotaan formal dengan pelanggan. Disamping itu dalam proses pemesanan terhadap produk/jasa dihadapkan pada bentuk formulir yang harus diisi oleh pelanggan. Biasanya pelanggan menginginkan dalam pengisian formulir mudah untuk memesan produk/jasa, dilayani dengan sopan cepat dan akurat serta pemesanan dapat dilakukan melalui telepon.
- 4) *Hospitality*, dalam menghadapi pelanggan yang berbagai macam sifat dan perilaku maka pemberi pelayanan harus menunjukkan sikap sopan, ramah dan beretika yang baik. Untuk mendapatkan pelayanan biasanya pelanggan akan antri menunggu gilirannya, dan dalam menunggu tersebut mengharapkan berbagai fasilitas yang nyaman. Berdasarkan harapan pelanggan tersebut maka pihak perusahaan menyediakan berbagai fasilitas seperti ruang tunggu ber-AC, TV, Surat Kabar, Kantin, WC, dan sebagainya.
- 5) *Caretaking*, setelah melihat latar belakang pelanggan yang mempunyai baik sosial-ekonomi yang berbeda-beda maka sangat penting untuk menghasilkan jenis pelayanan yang beraneka ragam pula agar sesuai dengan keinginan/kebutuhan pelanggan. Dengan kondisi pelanggan yang beragam maka keinginan/kebutuhan pelanggan akan berbeda pula, untuk itu pihak perusahaan harus

tanggap dan peduli serta menunjukkan perhatian yang sangat besar untuk dapat mewujudkan keinginan pelanggan sehingga pelanggan merasa puas.

- 6) *Exceptions*, disamping memproduksi produk/jasa yang beraneka ragam dengan melihat sosial-ekonomi pelanggan maka hal lain yang perlu diperhatikan adalah produk-produk/jasa khusus. Produk/jasa khusus tersebut merupakan pengecualian yang diperuntukkan kepada pelanggan yang mempunyai karakteristik tertentu seperti tuna netra, tuna rungu, korban kecelakaan dan pelanggan yang sedang diet dan vegetarian. Pelayanan lain yang perlu dilakukan adalah pemberian garansi terhadap suatu produk dan bebas biaya perbaikan apabila ada pelanggan yang “*complain*” karena produk yang dibeli ternyata rusak. Dalam keadaan yang demikian maka harus cepat tanggap dalam memberikan respon untuk pelayanan.
- 7) *Billing*, dalam suatu transaksi barang yang diserahkan kepada pelanggan disertai dengan tagihan. Dalam suatu perusahaan apabila terdapat penerimaan yang belum terbayar dimasukkan dalam laporan rencana yang sifatnya periodik (berkala) seperti 3 bulan, 6 bulan, 1 tahun dalam bentuk aliran kas. Sifat transaksi dalam tagihan sangat individual sehingga dalam penentuan pembayaran tergantung jenis barang, kemampuan pelanggan. Jumlah kesepakatan yang disepakati bersama dapat dalam bentuk perjanjian kontrak jual beli. Dalam memberikan pelayanan yang baik maka pelanggan dapat mengetahui jumlah tagihan melalui penyajian layanan komputer/mesin yang didukung oleh perhitungan yang akurat. Untuk tagihan penggunaan jalan tol di Indonesia masih bersifat langsung dibayar di tempat, belum menyediakan jasa tagihan periodik. Sebenarnya tagihan dengan *periodic system* akan memudahkan pelanggan jalan tol dalam memenuhi kewajibannya.
- 8) *Payment*, pada akhir pelayanan pelanggan akan melakukan tindakan pembayaran. Pembayaran hasil pelayanan dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti: pembayaran sendiri secara *cash* atau debit, transfer melalui bank, *credit card*, *check*, dan pembayaran dilakukan di rumah.

Dari paparan tentang teori-teori yang sudah dijelaskan, dapat digambarkan secara visual hubungan atau keterkaitan antar teori tersebut seperti dapat dilihat pada gambar 8 berikut.



Gambar 8
Hubungan teori

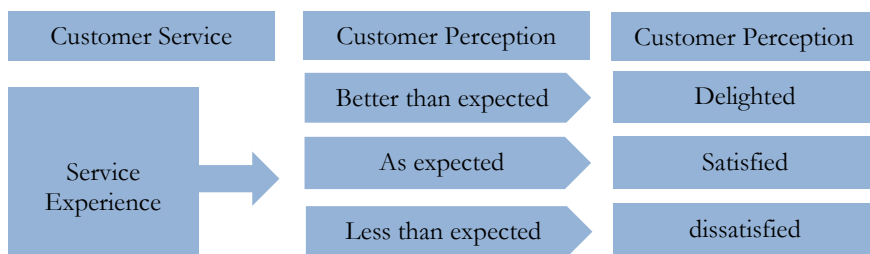
Memperhatikan visualisasi pada gambar 8 di atas menunjukkan bahwa sesuai dengan teori implementasi kebijakan publik yang diadaptasi dari teori Gerston (2014), implementasi kebijakan publik bidang pelayanan jalan tol dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu (1) *Translation ability*, (2) *stakeholder* (3) pendanaan dan tarif, serta (4) sarana dan prasarana penunjang. Dalam mengimplementasikan kebijakan SPM Jalan Tol, diperlukan adanya interaksi dan sinergi antar pelaku kebijakan semua *stakeholder* untuk mencapai tujuan organisasi. Sesuai dengan teori organisasi, khususnya teori *learning organisation* (Senge P. M., 1995), agar sumber daya manusia dalam organisasi dapat berinteraksi, bersinergi dan meningkatkan kinerja dengan sebaik-baiknya, perlu adanya upaya pembelajaran antar pelaku dalam organisasi tersebut, sehingga kapasitas para pelaku ini meningkat dan diharapkan kinerja mereka dapat mencapai tujuan organisasi yang diharapkan. Namun demikian, menurut teori konflik dan *'bargaining'* dalam interaksi antar pelaku kebijakan antar *stakeholder*, perbedaan pendapat atau konflik tak dapat dihindari. Jika konflik ini tidak dikelola dengan baik, akan berdampak negatif terhadap organisasi. Oleh karena itu, Gerston menyarankan perlunya *bargaining* atau *negotiation* untuk memperoleh solusi atau persetujuan antar pelaku

kebijakan yang berselisih paham. Meskipun, *bargaining* tidak selamanya berdampak positif terhadap implementasi kebijakan. Seluruh teori tersebut pada akhirnya adalah untuk memastikan teori kepuasan pelanggan dalam layanan publik dapat terpenuhi dengan baik.

Standar Mutu Pelayanan

Mutu Pelayanan (*service quality*) merupakan kumpulan dari beberapa persepsi masyarakat terhadap suatu bentuk pelayanan (Lim & Lee, 2019). *Service quality* sebagai bentuk sikap yang mewakili keseluruhan evaluasi jangka panjang. *Service quality* diukur sesuai dengan persepsi dan harapan konsumen tentang bentuk layanan guna mengetahui kualitas layanan dengan memperhatikan kepentingan dan kepuasan pengguna layanan. (Ghasemaghaei & Hassanein, (2019). Dalam tulisannya Grönroos (1984) mengemukakan model *service quality* terbagi menjadi tiga dimensi, yaitu *functional*, *technical*, dan *image*. Sedangkan Garvin (1987) menjabarkan 8 (delapan) dimensi-dimensi kualitas produk yang disebutnya sebagai *Garvin's eight dimensions of product quality*, meliputi *performance*, *features*, *reliability*, *conformance*, *durability*, *serviceability*, *aesthetics*, dan *perceived quality*.

Kepuasan konsumen adalah tanggapan atas kebutuhan konsumen, yaitu evaluasi suatu produk atau jasa untuk memastikan tingkat konsumsi yang menyenangkan. Sedangkan Kotler et al., (2018) mendefinisikan kepuasan konsumen sebagai tingkat perasaan seseorang dibandingkan dengan hasil atau hasil yang dirasakan relatif terhadap harapan mereka.



Gambar 9
Customer satisfaction dan konsep *disconfirmation*
(Anton & Perouhoff, 2002)

Pada dasarnya, kepuasan yang dirasakan pengguna muncul dikarenakan adanya harapan (ekspektasi) terhadap pelayanan yang diterimanya seperti pada gambar 9. Ekspektasi dapat dilihat sebagai antisipasi dari pengguna terhadap pelayanan selama melakukan transaksi (Gautam, 2012). Adanya perbandingan antara harapan dengan penerimaan menciptakan konsep *disconfirmation*. *Positive disconfirmation* muncul ketika pelayanan yang diterima melebihi ekspektasi, sedangkan *negative disconfirmation* muncul ketika pelayanan yang diterima kurang dari yang diharapkan, dan *zero disconfirmation* muncul ketika pelayanan yang diterima memenuhi harapan atau disebut *state of no disconfirmation* (Gautam, 2012).

Tercapainya kepuasan pelanggan dapat mendorong pelanggan tersebut untuk menjadi pelanggan tetap atau loyalitas pelanggan (Wolter, Bock, Smith, & Cronin Jr, 2017). Loyalitas pelanggan merupakan komitmen pelanggan untuk terus menggunakan jasa secara konsisten. Keberhasilan perusahaan untuk menyediakan barang dan jasa yang sesuai dengan kebutuhan atau keinginan pelanggan, membuat pelanggan merasa mendapatkan jaminan akan kualitas barang dan/atau jasa. Hal ini mendorong pelanggan untuk menggunakan jasa suatu perusahaan secara konsisten untuk memenuhi kebutuhan. Loyalitas pelanggan merupakan suatu keuntungan bagi perusahaan penyedia jasa yaitu kecenderungan pelanggan untuk kembali menggunakan jasa, serta adanya pelanggan tersebut akan merekomendasikan kepada konsumen lainnya (Motlagh, Sadeh, & Jafari, 2013).

Bab 7

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN JALAN TOL SEBAGAI JASA LAYANAN PUBLIK

Pelayanan/Jasa

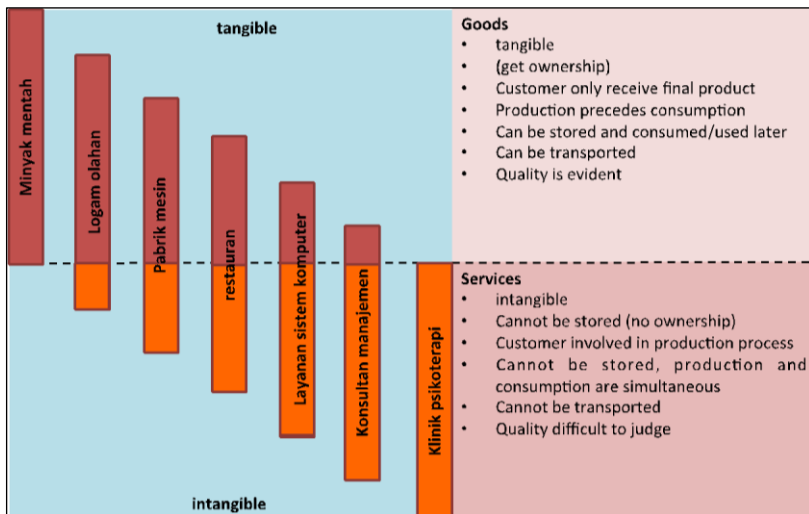
Pelayanan (*service*) seringkali diartikan suatu upaya yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok dengan tujuan untuk membantu atau memberikan kemudahan bagi orang lain (yang memerlukan layanan). Pelayanan mengandung dua pengertian, yaitu *attendance of an inferior upon superior or to be useful* (DeVrye, 2000). Pengertian yang kedua lebih menitikberatkan pada kegunaan atau manfaat, yaitu manfaat pelayanan itu sendiri. Sejalan dengan hal tersebut, terutama pengertian pelayanan yang kedua, Davidow dan Uttal (1990) memberikan pengertian pelayanan sebagai “*whatever enhances customer satisfaction*”.

Dilihat dari istilah, pelayanan diambil dari suku kata “*service*”, yang merupakan kata kerja *to serve* yang artinya melayani. Sehingga pelayanan umum dalam pemerintahan dapat dikatakan sebagai pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dengan segala perangkatnya. Dalam mengatur dan memberikan pelayanan umum kepada masyarakat maka perangkat pemerintah memiliki tugas pokok untuk menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidangnya masing-masing. Jasa layanan jalan tol, menjadi tugas pemerintah untuk mengendalikan tingkat layanan minimal yang harus diterima oleh masyarakat.

Dalam pengertian umum, jasa merupakan istilah yang sulit dijelaskan (Lovelock & Patterson, 2015). Pada beberapa tulisan berusaha dijelaskan jasa melalui dua pendekatan. Pertama, jasa adalah tindakan atau kinerja yang ditawarkan suatu pihak kepada pihak-pihak lain. Selanjutnya yang kedua adalah aktivitas ekonomi yang menghasilkan dan memberikan manfaat kepada pelanggan pada waktu

dan tempat tertentu sebagai akibat dari tindakan yang melibatkan perubahan yang diinginkan di atau atas nama penerima layanan. Pelayanan sebagai sesuatu yang tidak dapat dijual belikan, namun hanya dapat diberikan oleh yang bersangkutan. Pelayanan merupakan bagian utama yang menjadi satu kesatuan dengan barang/jasa yang diberikan, serta sangat berpengaruh terhadap nilainya. Beberapa peneliti mengemukakan karakteristik pelayanan/jasa yang membuatnya berbeda dengan barang, yaitu:

- 1) Jasa bersifat tak berwujud (*intangible*).
- 2) Jasa diproduksi dan dikonsumsi secara simultan pada beberapa kondisi.
- 3) Jasa merupakan aktivitas dan serangkaian aktivitas.
- 4) Partisipasi dari konsumen jasa penting dalam beberapa kondisi.



Gambar 10
Karakteristik barang dan jasa (Lovelock & Wright, 2005)

Dalam penelitiannya Lovelock & Wright (2005) turut menjelaskan terdapat tujuh tahapan dalam mengklasifikasikan dan mengelompokkan jasa seperti dapat dilihat pada gambar 10. Langkah dan penjelasannya antara lain:

- 1) Tingkat keberadaan proses penyediaan layanan dan ketiadaannya.
- 2) Langsung ke penerima layanan.

- 3) Tempat dan waktu penyediaan layanan.
- 4) Pelayanan khusus (adaptasi) dibandingkan standarisasi.
- 5) Pengembangan hubungan dengan pelanggan.
- 6) Tingkat keseimbangan antara penawaran dan permintaan.
- 7) Sejauh mana fasilitas, peralatan, dan orang-orang menjadi bagian dari pengalaman layanan..

Saat ini jalan tol lebih dianggap sebagai barang karena sifatnya yang *tangible*, yaitu berwujud nyata yaitu jalan. Namun, jalan tol juga dapat diperlakukan sebagai jasa. Pendekatan ini dipertimbangkan dikarenakan faktor *tangible* jalan tol yang tidak jauh berbeda dibandingkan jalan non-tol. Jalan tol memberikan pelayanan yang lebih eksklusif, termasuk manfaat/keuntungan waktu dan kenyamanan yang lebih baik serta hambatan perjalanan yang lebih sedikit dibandingkan dengan jalan non-tol. Pelayanan tersebutlah yang membedakan jalan tol dengan non-tol.

Jika dilihat dari sifat kepemilikan, jasa jalan tol memberikan hak pemakaian jalan tol kepada pengemudi dengan tarif satu kali perjalanan. Pelanggan diwajibkan kembali membayar tarif jika akan menggunakan jalan tol di lain waktu. Tarif yang dibayarkan tersebut merupakan salah satu kewajiban yang harus dilakukan oleh pengguna saat mendapatkan pelayanan sebagai salah satu hak yang dapat diterima secara langsung. Sebagaimana dimaklumi tarif adalah pendapatan utama BUJT dalam menjalankan operasinya sekaligus pengembalian investasi.

Model Pelayanan Jalan Tol di Negara Lain

Pelayanan jalan tol biasa dilakukan dengan cara melakukan pengukuran kinerja sebagai proses menilai suatu capaian dari sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, termasuk efisiensi sumber daya yang diterjemahkan ke dalam barang dan jasa., kualitas *output*, dan *outcome*, serta efektivitas pemerintah dalam berkontribusi pada tujuan program tersebut (Karlaftis & Kepaptsoglou, 2012).

Kualitas pelayanan pada infrastruktur jalan tidak hanya mempengaruhi tingkat kepuasan dari pelaku perjalanan. Cakupan pengguna infrastruktur jalan sangat luas, tidak hanya pengguna jalan

secara langsung, namun juga *stakeholder* yang secara tidak langsung menggunakan jalan seperti penyedia layanan sarana transportasi darat, seperti operator transportasi umum (bus) dan operator logistik (truk). Sebagai infrastruktur yang memiliki dampak yang sangat luas dalam penyediaan kualitas pelayanannya, maka menjaga kualitas pelayanan jalan yang optimal adalah sebuah keharusan. Haas et al., (2009) menyebutkan beberapa perspektif dan alasan pengukuran kinerja jalan, yaitu:

- 1) Untuk menilai kondisi infrastruktur jalan pada saat ini dan di masa depan.
- 2) Untuk mengevaluasi efisiensi lembaga pengelola jalan dalam menjalankan kewajibannya memberikan pelayanan, produktivitas, perlindungan terhadap lingkungan, efektivitas biaya, dan lain-lain.

Adapun tujuan dalam mengemukakan pentingnya indikator penilaian kinerja adalah sebagai berikut (Humplick & Peterson, 1994) :

- 1) Penilaian kondisi fisik, yang berkaitan dengan tingkat pelayanan, integritas terstruktur, dan penyediaan keselamatan.
- 2) Dukungan terhadap manajemen jaringan jalan dalam konteks pengambilan keputusan untuk investasi, pengeluaran, dan operasional.
- 3) Diagnosis elemen jaringan kritis sehubungan dengan tindakan yang perbaikan kerusakan.
- 4) Pelacakan dan monitoring kebijakan sehubungan dengan efektivitas dan kepatuhan terhadap tujuan terkait.
- 5) Penyediaan informasi kepada pengguna jalan dan pemegang kepentingan di sektor jalan.
- 6) Alokasi sumber daya yang optimal melalui kuantifikasi dari efisiensi dari investasi jalan dan kegiatan administrasi. Manajemen modern dapat membantu meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya yang dimiliki.
- 7) Pelacakan biaya sehubungan dengan pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan peralatan jalan.

Sedangkan Karlaftis & Kepaptsoglou (2012) mengidentifikasi ada 6 kategori indikator kinerja sektor jalan yang biasa digunakan oleh

negara anggota OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development):

- 1) Aksesibilitas dan mobilitas.
- 2) Keselamatan lalu lintas.
- 3) Lingkungan.
- 4) Ekuitas dan komunitas.
- 5) Perkembangan program jalan.
- 6) Pelaksanaan program jalan.
- 7) Kinerja program jalan.

Negara-negara anggota *Organisation for Economic Co-operation and Development* tersebut melakukan pengukuran kinerja cukup beragam namun memiliki beberapa persamaan, seperti dapat dilihat sebagai berikut:

a) Amerika Serikat.

Di Amerika Serikat, pengukuran kinerja mulai dijadikan topik diskusi oleh otoritas jalan sejak pertengahan 1990-an (Karlaftis & Kepaptsoglou, 2012). Serangkaian publikasi dari *National Cooperative Highway Research Program* (NCHRP) AASHTO, dan *Federal Highway Authority* (FHWA) menyajikan praktek pengukuran kinerja di USA.

Aspek kinerja jalan bebas hambatan ditekankan pada aspek kemacetan dan aspek kinerja mobilitas karena terbatasnya pedoman dan pengalaman yang berhubungan dengan kedua aspek tersebut. Aspek lainnya adalah: keselamatan, efisiensi pelaksanaan, kualitas perjalanan, lingkungan dan kepuasan pelanggan. Pengukuran Kinerja Jalan Bebas Hambatan di Amerika Serikat terdiri atas 12 (dua belas) prinsip antara lain, adalah:

- 1) Indikator mobilitas didasarkan pada kalkulasi atau jumlah waktu tempuh.
- 2) Pengukuran bagaimana memodelkan hal-hal lain. Seluruh kondisi pelayanan jalan harus dapat dimodelkan dengan tepat, agar Tindakan dan layanan selanjutnya dapat memenuhi harapan pengguna.
- 3) Ukuran metrik harus digunakan untuk melaporkan efisiensi jalan tol, khususnya mobilitas.

- 4) Ukuran untuk mengukur mobilitas menggunakan konvensional Kapasitas jalan tidak perlu dikesampingkan namun dipakai sebagai tambahan bukan yang utama dipakai dalam mengukur kinerja seperti kebanyakan kasus pada umumnya.
- 5) Ukuran jumlah '*throughput*' berdasarkan kendaraan dan jumlah orang dibutuhkan sehingga perlu dikembangkan tergantung dari penggunaan.
- 6) Indikator kinerja Kualitas layanan harus dipantau oleh kualitas layanan (hasil) dan dasar kegiatan (hasil).
- 7) Perlu dipilih ukuran berbasis kegiatan agar peningkatannya dapat dikaitkan dengan peningkatan kualitas layanan.
- 8) Ukuran kepuasan pelanggan harus dipertimbangkan dalam hubungannya dengan tingkat kualitas layanan.
- 9) Mengukur keandalan waktu tempuh adalah aspek kunci dari evaluasi kinerja dan oleh karena itu ukuran keandalan perlu dikembangkan dan diterapkan.
- 10) Seiring dengan skala efisiensi mobilitas, teridentifikasi tiga dimensi mobilitas jalan berbayar, yaitu: sumber kemacetan, aspek temporal dan detil spasial. Kemacetan merupakan fenomena independen di kota-kota berkembang karena penggunaan kendaraan pribadi terus menjadi tren.
- 11) Penyajian besaran kinerja jalan bebas hambatan (*freeway*) perlu disampaikan dan dilengkapi dengan grafik yang dapat menjelaskan kinerja jalan bebas hambatan kepada berbagai kalangan baik teknis maupun non teknis.
- 12) Alat yang sama harus digunakan terus menerus untuk melihat kemajuan dan tren dalam pemantauan, perencanaan proyek, peramalan, dan hasil evaluasi.

b) Kanada

Pengukuran kinerja jalan yang dilakukan oleh Otoritas Jalan Kanada menggunakan konsep kinerja berdasarkan perencanaan dan manajemen (Karlaftis & Kepaptsoglou, 2012). Pelayanan di Kanada bukan hanya diukur saat implementasi di lapangan, namun dimulai dengan melibatkan masyarakat sejak tahap perencanaan. Selanjutnya Transportation Association of Canada

mengindikasikan 5 kategori untuk pengukuran kinerja yang digunakan oleh Otoritas Canada, seperti dapat dilihat pada tabel 3

Tabel 3
Indikator Pengukuran Transportation Association of Canada

Dimensi	Indikator
Keselamatan	<ul style="list-style-type: none"> a) Tingkat kecelakaan per juta kendaraan kilometer (MVK) b) Korban per kecelakaan c) Jumlah kecelakaan tanpa korban d) Persentase kecelakaan melibatkan truk per MVK e) Kecelakaan persimpangan rel
Pemeliharaan sistem transportasi	<ul style="list-style-type: none"> a) Pengaspalan b) Jembatan
Kualitas lingkungan dan aspek keberlanjutan	Kebisingan, evaluasi lingkungan
Efektivitas biaya	<ul style="list-style-type: none"> a) Net Present Value b) Net Benefit/ cost ratio c) Internal Rate of Return
Kehandalan	<ul style="list-style-type: none"> a) Level of Service b) Delay experience in system c) Persentase kendaraan-kilometer perjalanan d) kemacetan e) Total jam penutupan jalan tol lebih dari setengah jam
Mobilitas/aksesibilitas	Rata-rata kecepatan berkendara, volume lalu lintas

Sumber: Transportation Association of Canada, dalam (Karlaftis & Kepaptsoglou, 2012)

Sedangkan Haas et al., (2009) mengemukakan tujuh kategori yang dijabarkan menjadi 32 indikator utama dalam mengukur kinerja jalan. Indikator tersebut digunakan untuk menilai kinerja jalan dalam satuan waktu tertentu, dan secara rutin dicatatkan hasil penilaiannya untuk menghitung indeks *data time series*. Data yang dicatatkan secara series dapat memberikan data untuk melakukan prediksi dan *trend* kedepannya. Indeks yang dihasilkan dapat dijadikan alat ukur keberhasilan operator dalam menjalankan fungsinya.

Tabel 4
Implementasi Indikator Pengukuran Sektor Jalan Kanada

Dimensi	Indikator
Keselamatan publik	a) Kondisi
	b) Jumlah korban
	c) Jumlah kecelakaan
Kesehatan publik	a) Kebisingan
	b) Emisi
Mobilitas	a) Tingkat kemacetan
	b) Kecepatan kendaraan
	c) IRI
	d) Jumlah jalur yang ditutup
	e) Marka, rambu, info yang komprehensif
	f) Persentase populasi dalam radius 1 km dari jalan
	g) Kondisi
Kualitas lingkungan	a) Emisi kendaraan
	b) Emisi GHG NO _x SO _x VOC
	c) Penggunaan energi
	d) Kebisingan kendaraan
	e) Mitigasi perubahan iklim
	f) Penggunaan bahan daur ulang
	g) Konsumsi material
Keadilan sosial	a) Persentase populasi dalam radius 1 km
	b) Biaya operasional kendaraan
	c) Biaya kecelakaan tahunan
Ekonomi	a) Benefit/Cost ratio
	b) Biaya total/kapita
	c) Biaya rata-rata per kendaraan-km atau ton-km
	d) Efektivitas biaya
	e) Dampak pada relokasi bisnis, produktivitas atau ekspansi
	f) Nilai aset
Keamanan publik	a) Perlindungan terhadap tindak kejahatan
	b) Waktu respons terhadap kejadian

Sumber: (Karlaftis & Kepaptsoglou, 2012)

c) Australia dan New Zealand

Ausroad telah mengimplementasikan indikator pengukuran kinerja jalan untuk Australia dan New Zealand, yang mencakup ekonomi, sosial, keselamatan, dan lingkungan. Indikator yang dikemukakan oleh Austroads adalah sebagai berikut:

Tabel 5
Indikator Pengukuran Austroads

Dimensi	Indikator
Keselamatan jalan	<ul style="list-style-type: none"> a) Korban kecelakaan serius (populasi) b) Korban kecelakaan serius (kend-km) c) Korban jiwa (populasi) d) Korban jiwa (kend-km) e) Korban rawat rumah sakit (populasi) f) Korban rawat rumah sakit (kend-km) g) Biaya sosial korban kecelakaan (populasi) h) Biaya sosial korban kecelakaan (kend-km)
Manajemen	Sumbangan perjalanan yang mulus
Penilaian program	Pengembalian pengeluaran konstruksi
Kecepatan perjalanan	<ul style="list-style-type: none"> a) Kecepatan perjalanan sebenarnya b) Nominal kecepatan perjalanan c) Indikator kemacetan d) Variabilitas waktu tempuh
Tingkat <i>occupancy</i> jalur	<ul style="list-style-type: none"> a) <i>Lane occupancy rate</i> (orang) b) <i>Car occupancy rate</i>
Kemacetan	<ul style="list-style-type: none"> a) Efisiensi pelaku perjalanan b) Rata-rata waktu tempuh per 10 km c) Rata-rata waktu tempuh per 10 km (berdasarkan <i>floating car survey</i>) d) Variasi indikator kinerja kecepatan e) Variasi indikator kinerja kecepatan (berdasarkan <i>floating car survey</i>) f) Keandalan kinerja (variabilitas waktu tempuh) g) Keandalan kinerja (variabilitas waktu tempuh) (berdasarkan <i>floating car survey</i>) h) Produktivitas i) Indikator kinerja arus dan kecepatan j) Indikator kinerja arus dan kecepatan (berdasarkan <i>floating car survey</i>)
User satisfaction index	tingkat kepuasan pengguna

Sumber: (Karlaftis & Kepaptsoglou, 2012)

Selanjutnya Humplick dan Paterson (1994) mengemukakan kerangka berpikir dalam mengevaluasi pelayanan pada jalan dan

perkerasan. Dalam mengukur kinerja jalan, metode pengukuran dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu dengan melihat produk akhir yang diterima pengguna, dan dengan melihat bagaimana produk tersebut diberikan kepada pengguna (proses interaksi). Indikator-indikator kualitas pelayanan jalan yang dapat dinilai oleh pengguna antara lain adalah (1) *Road Surface*, (2) *Road Corridor*, (3) *User Safety Risk*, (4) *Mobility Quality*, (5) *Accessibility Quality*, (6) *Road User Cost*, dan (7) *Environment* (Humplick dan Paterson, 1994).

Pada penelitian lain, Sakai et al., (2011) mengukur kepuasan pengguna jalan tol dilihat dari *level of service* (LOS). Sebagaimana konsep *level of service*, kualitas pelayanan jalan ditentukan berdasarkan variabel kondisi dan kepadatan lalu lintas, serta jumlah lajur jalan. Penelitian ini menunjukkan bahwa *level of service* jalan memiliki hubungan yang non-linier dengan kepuasan. Hubungan *level of service* dan tingkat kepuasan merupakan hubungan sebab-akibat, dimana perubahan *level of service* akan mengakibatkan perubahan pada tingkat kepuasan pengguna jalan tol.

Sedangkan Rizzi & Ortúzar (2003) melakukan penelitian mengukur pelayanan jalan berdasarkan tingkat keselamatan berkendara. Penyedia jalan harus mempertimbangkan *value of risk reduction* (VRR), hal ini dikarenakan faktor keselamatan (pengurangan resiko kecelakaan) merupakan hal yang penting dalam pelayanan jalan. Penelitian lain yang menggunakan konsep *outcome-oriented* dilakukan oleh (Karlaftis & Kepaptsoglou, 2012), dimana pelayanan jalan diukur dengan tidak hanya dari indikator-indikator kualitas pelayanan tetapi juga indikator *outcome* dari penyedia jalan. Indikator tersebut antara lain *infrastructure preservation, safety and security, environment, mobility and accessibility*, dan *economy*.

Berdasarkan penjelasan di atas, sebagian besar negara-negara yang disebutkan terfokus pada aspek fisik dan lingkungan dalam mengukur kualitas pelayanan jalan tol. Beberapa negara telah mempertimbangkan kepuasan pengguna sebagai salah satu indikator, seperti Amerika Serikat, Australia dan New Zealand, dan Jepang. Negara-negara tersebut juga menilai bahwa keselamatan harus dipertimbangkan dalam menentukan kualitas pelayanan jalan tol,

namun keempat negara tersebut hanya menggunakan tingkat kecelakaan sebagai indikator keselamatan. Sedangkan pemahaman tentang kualitas pelayanan harus lebih luas ruang lingkupnya yang dapat mengakomodir secara utuh kebutuhan pengguna jalan tol.

Kualitas bukan hanya bicara terhadap sesuatu yang terlihat saja, namun lebih cenderung dirasakan langsung oleh para pelanggan dari pelayanan itu sendiri. Melakukan riset yang lebih dalam untuk mengukur kepuasan pengguna jalan tol mutlak diperlukan. Dalam melaksanakan penelitian lebih lanjut, ringkasan dimensi pelayanan di beberapa negara dapat dilihat pada tabel 6 berikut.

Tabel 6
Ringkasan Dimensi Pelayanan Jalan Tol di Tiga Negara

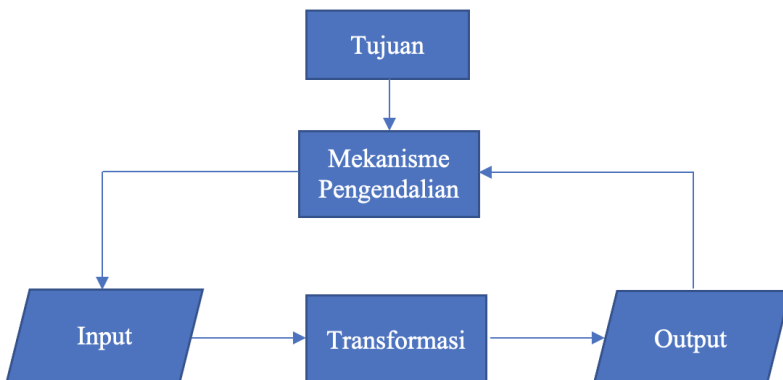
Negara	Dimensi	Kekuatan	Kelemahan
USA	a) Congestions b) Mobility c) Safety d) Efficiency e) Travel quality f) Environment g) Customer satisfaction	a) Menggunakan kepuasan pengguna sebagai indikator b) Mempertimbangkan aspek fisik dan lingkungan	a) Hanya mempertimbangkan tingkat kecelakaan, tanpa mempertimbangkan ketersediaan unit darurat b) Tidak mempertimbangkan performa karyawan
Kanada	a) Safety b) Transport system maintenance c) Cost effectiveness d) Reliability e) Mobility/accessibility	Mempertimbangkan aspek fisik, ekonomi dan lingkungan	Tidak mempertimbangkan performa karyawan
Australia dan New Zealand	a) Road safety b) Asset management c) Program assessment d) Travel speed e) Lance occupancy rate f) Traffic g) User satisfaction index	a) Menggunakan kepuasan pengguna sebagai indikator b) Mempertimbangkan aspek fisik dan lingkungan	a) Hanya mempertimbangkan tingkat kecelakaan, tanpa mempertimbangkan ketersediaan unit darurat b) Tidak mempertimbangkan performa karyawan

Sistem

Sistem organisasi memegang peranan penting karena sistem tersebut banyak mendukung organisasi, baik kecil maupun besar. Sistem dapat bekerja dengan baik jika terdapat kolaborasi yang mapan antara elemen-elemen yang terlibat dalam sistem. Dalam keadaan seperti itu, sistem dapat dilihat sebagai jaringan prosedur yang saling berhubungan, disatukan untuk melaksanakan suatu kegiatan atau mencapai tujuan tertentu (Ljung, 1999).

Penjelasan di atas menjelaskan bahwa sistem beroperasi pada jaringan prosedur yang saling berhubungan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang dimaksudkan. Memperjelas pemahaman di atas definisi sistem juga dapat dijelaskan sebagai kumpulan dari elemen-elemen yang berinteraksi untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Goodwin, Graebe, & Salgado, 2001). Selain itu, sistem juga dapat dikatakan sebagai sekumpulan elemen yang saling berinteraksi untuk mencapai tujuan tertentu. Para ahli juga dapat mendefinisikan sistem dengan berbagai cara. Perbedaan tersebut disebabkan oleh perbedaan cara pandang dan ruang lingkup sistem yang dimaksudkan. Secara umum, bagaimanapun, suatu sistem dapat didefinisikan sebagai elemen atau subsistem yang bekerja sama atau bergabung dalam beberapa cara untuk membentuk satu kesatuan yang menjalankan suatu fungsi untuk mencapai suatu tujuan.

Perlu dicatat bahwa tidak semua sistem memiliki kombinasi elemen yang sama, tetapi dapat disederhanakan seperti dapat ditunjukkan pada gambar 11 berikut :



Gambar 11
Elemen Sistem (Leod Jr & Schell, 2001)

Sumber daya masukan menjadi sumber daya keluaran. Energi mengalir dari elemen masukan melalui elemen transformasi ke elemen keluaran. Mekanisme kontrol memantau proses restrukturisasi untuk memastikan bahwa tujuan sistem terpenuhi. Mekanisme kendali ini terkait dengan aliran sumber daya melalui umpan balik yang menerima informasi dari keluaran sistem dan memberikan informasi tentang mekanisme kendali. Mekanisme kontrol membandingkan sinyal umpan balik dengan lensa dan mengarahkan sinyal ke elemen masukan jika sistem operasi perlu diubah. Jenis sistem menurut tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Seperti halnya dalam sebuah organisasi, terdapat sistem yang cukup terisolasi dari lingkungan. Suatu sistem organisasi dapat berjalan dengan baik apabila masukan dapat diolah menjadi keluaran yang bermanfaat.

Model sebuah sistem kadang dapat disederhanakan sebagai sebuah sistem yang memiliki masukan dan keluaran tertentu yang dibuat dalam proses. Sebuah subsistem terdiri dari subsistem yang mencakup subsistem lainnya. Secara teoritis, sistem dapat dibedakan berdasarkan jenis sistem. Menurut Gordon B. Davis (2000) terdapat beberapa jenis sistem, yaitu sebagai berikut:

1. Sistem abstrak dan sistem fisik.
2. Sistem abstrak adalah susunan ide yang teratur dan saling bergantung. Sedangkan sistem fisik adalah perangkat yang bekerja sama untuk mencapai tujuan.
3. Sistem deterministik dan probabilistik. Sistem deterministik adalah sistem di mana suatu operasi dapat menentukan hasil secara akurat, dan sistem probabilistik adalah sistem yang hasilnya tidak dapat diprediksi secara akurat.
4. Sistem tertutup dan sistem terbuka. Sistem tertutup adalah sistem yang tidak bertukar materi, informasi dengan lingkungan, dan sistem terbuka adalah sistem yang berhubungan dan dipengaruhi oleh lingkungan luar. Sistem ini menerima masukan dan menghasilkan keluaran untuk lingkungan luar atau subsistem lainnya.

SPM Jalan Tol merupakan suatu sistem besar yang melibatkan berbagai pihak (*stakeholder*) dengan berbagai sumber daya yang ada. Diperlukan pemahaman yang menyeluruh agar implementasi kebijakan SPM Jalan Tol ini dapat dipahami dan disikapi secara lengkap. Proses dalam sistem semua saling terkait, sehingga berbagai *issue* yang ada dalam sistem tersebut tidak dapat dilepaskan satu persatu, namun harus dirangkai dalam satu kesatuan sistem pelayanan jalan tol yang utuh.

Bab 8

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK DALAM STANDAR PELAYANAN MINIMAL JALAN TOL

A. IMPLEMENTASI SPM di INDONESIA

Studi Kasus Jalan Tol di Jakarta

Implementasi kebijakan SPM Jalan Tol merupakan salah satu hal penting dalam proses peningkatan layanan publik jalan tol. Atribut dan dimensi pembentuk *service quality* hanya menjadi informasi tanpa makna apabila tidak dilakukan pengukuran hubungan secara tepat dan akurat antara standar dan kondisi nyata di lapangan. Seperti disebutkan oleh Gecchele at al. (2012) bahwa paradigma tradisional dalam menyusun prediksi, diagnosis, dan optimasi yang ada saat ini dianggap tidak cukup dengan pendekatan biasa untuk mampu menangani sistem transportasi dan perencanaan yang memiliki bagian sosial dan melibatkan manusia yang sangat kompleks. Diperlukan pendekatan lain yang mampu menjawab permasalahan lalu lintas lebih dalam lagi (berpikir *out the box*).

Permasalahan studi kasus ini adalah bagaimana mengetahui keberhasilan implementasi kebijakan SPM Jalan Tol dalam meningkatkan pelayanan publik pada jalan tol yang dapat memberikan tingkat kepuasan yang lebih baik bagi para pengguna jalan tol. studi kasus akan diperdalam untuk mengetahui kondisi SDM, pemahaman

yang jelas tentang SPM, keterlibatan stakeholder (BPJT, BPTJ dan BUJT), pembiayaan dan tarif, serta kondisi sarana dan prasarana. Sedangkan sebagai kriteria pendukung studi kasus dapat digunakan variabel kepuasan (*satisfaction*) sebagai indikasi representasi dan bentuk *accountability* dari tingkat pelayanan jalan tol.

Kepuasan disini bukan hanya sekedar terpenuhinya kebutuhan transportasi dasar saja, namun lebih terhadap keamanan, keselamatan, dan kenyamanan. Selanjutnya, sebagai Kawasan Ibu Kota Negara serta pusat kegiatan nasional, maka jaringan jalan tol di Jakarta dan sekitarnya yang merupakan kota-kota penyangga ibu kota dapat dianggap sebagai gambaran umum pelayanan jalan tol di seluruh Indonesia.

Maksud dari pendalaman studi kasus ini adalah melakukan analisis kualitas pelayanan jalan tol berdasarkan tingkat kepuasan pengguna dengan mengetahui berbagai pendapat dari seluruh *stakeholder*. Untuk mencapai maksud tersebut, maka dilakukan pendalaman studi kasus untuk mengetahui *translation ability*, organisasi dan manajemen, pembiayaan, serta dukungan sarana dan prasarana.

Mengkaji kemampuan para pengelola pelayanan jalan tol dalam menerjemahkan (*translation ability*) implementasi kebijakan SPM Jalan Tol di ruas jalan tol Jakarta untuk meningkatkan kepuasan pelanggan.

Pendalaman studi kasus dilakukan dengan deskripsi kualitatif, dengan penekanan pada eksplorasi makna dan proses dengan latar belakang alami (*natural setting*) yang digunakan sebagai sumber data langsung sebagai instrumen kunci. Pendekatan yang digunakan adalah mendeskripsikan atau menjelaskan sesuatu hal dengan apa adanya, data yang diperoleh akan dianalisa serta dideskripsikan berdasarkan penemuan fakta-fakta yang ada di lapangan. Diharapkan alur cerita kronologis dapat dijelaskan secara terperinci, sehingga hasil akhirnya bisa memberikan rekomendasi kepada para pihak untuk meningkatkan tingkat layanan yang diberikan.

Studi kasus bukan merupakan satu pilihan metodologi, tetapi merupakan objek untuk dikaji. Dengan demikian, Analisa kebijakan SPM Jalan Tol yang dilakukan oleh regulator jalan tol melalui operator merupakan salah satu pelayanan publik yang bersifat pelayanan inti, dan merupakan pelayanan lanjutan yang dibutuhkan oleh seluruh masyarakat, terutama masyarakat urban yang terbiasa menggunakan

jaringan jalan tol. Oleh karena itu, dengan menggunakan studi kasus yang terjadi pada salah kota utama di Indonesia ini, akan dapat mempresentasikan kasus-kasus di daerah lain. Hal ini didukung oleh pandangan Stake dalam Denzin & Lincoln (2009) bahwa masalah khusus yang disebutkan di atas lebih sesuai jika Anda ingin menggunakan studi kasus. Selain itu, studi kasus juga dapat digunakan untuk menyelidiki suatu fenomena atau masalah dengan berbagai cara sebagai bentuk investigasi. Hal tersebut memperkuat penggunaan studi kasus sebagai pemilihan objek studi.

Data diperoleh berdasarkan satu kali survei dengan menggunakan perangkat instrumen secara terpadu. Data yang terkumpul selanjutnya dijadikan dasar untuk mendeskripsikan karakteristik objek yang diteliti berdasarkan data yang diperoleh dari berbagai sumber data. Sehubungan dengan hal itu, metode yang digunakan adalah metode deskripsi-eksplanasi. Metode deskripsi dimaksudkan untuk mendeskripsikan permasalahan, teori dalam tataran gambaran secara menyeluruh. Sementara itu dari hasil pendeskripsian ini digunakan untuk mengembangkan model sesuai dengan kebutuhan. Pengembangan model diharapkan mampu menggambarkan secara utuh mengenai proses implementasi kebijakan SPM Jalan Tol yang akan dievaluasi dari berbagai sisi pemegang peranan sebagai pihak terkait (*stakeholder*). Pendekatan ini diharapkan mampu memberikan gambaran salah satu kebijakan publik dalam pengelolaan perusahaan jalan tol secara lebih luas.

Model adalah abstraksi dari suatu entitas untuk menggambarkan pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan publik berupa SPM Jalan Tol yang dilakukan oleh regulator melalui operator jalan tol. Model tersebut dapat divisualisasikan dalam bentuk skema, gambar, tabel, diagram, atau bentuk-bentuk lain yang memberikan gambaran secara menyeluruh entitas tersebut. Unsur-unsur model yang akan diteliti dalam pengukuran tingkat keberhasilan implementasi SPM Jalan Tol yang dilakukan oleh pemerintah selaku regulator jalan tol meliputi: pendekatan, kelembagaan dan mekanisme, instrumen serta kerangka hukum pengukuran tingkat layanan.

Tingkat pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah selaku regulator jalan tol meliputi: pendekatan, kelembagaan dan mekanisme, instrumen serta kerangka hukum pengukuran kinerja.

Tingkat pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah dalam studi kasus ini adalah pencapaian atau kinerja suatu aktivitas atau aktivitas layanan yang telah dilakukan selama periode waktu tertentu. Hasil pelayanan publik dapat dinilai dari dua perspektif, yaitu penerima dan penyedia layanan.

Pelayanan publik dalam studi kasus ini mencakup aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh BPJT dan BUJT, baik secara langsung ataupun tidak langsung dan secara fisik maupun non fisik untuk melayani kebutuhan masyarakat atau publik. Pengukuran kinerja adalah suatu usaha untuk menilai atau mengukur pencapaian kerja dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh regulator dan operator jalan tol. Cara yang digunakan adalah dengan membandingkan hasil yang dicapai dengan tinjauan atau harapan yang telah ditetapkan sebelumnya. Instrumen pengukuran kinerja adalah alat yang digunakan untuk mengukur pencapaian kerja yang didasarkan pada penilaian indikator-indikator yang telah ditetapkan.

Mekanisme pengukuran kinerja adalah prosedur atau tahapan-tahapan proses yang dilakukan dalam pengukuran tingkat kepuasan. Pendekatan adalah suatu cara pandang terhadap pengukuran kinerja pelayanan publik sebagai titik pangkal dalam analisis lebih lanjut yang didasarkan pada kerangka pemikiran dan kerangka teoretik tertentu, sekaligus menjadi pembatas lingkup kajian dan analisis. Dalam studi kasus ini, kebijakan SPM Jalan Tol diungkap melalui dua aspek yaitu dari sisi masyarakat dan dari sisi pemberi pelayanan.

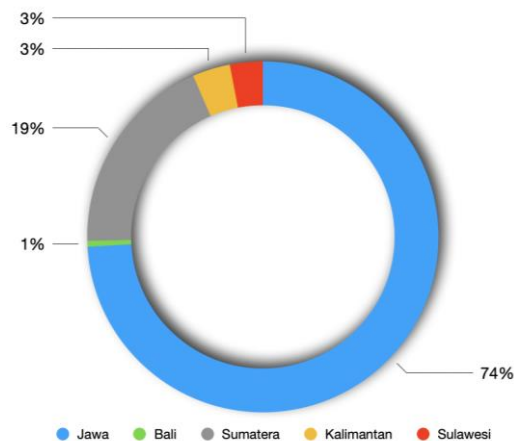
Selanjutnya untuk memudahkan dalam langkah studi kasus, perlu dibuatkan ringkasan definisi operasional variabel yang akan dijadikan acuan dalam melakukan survei dan wawancara terhadap narasumber. Definisi operasional dalam studi kasus ini akan dibagi menjadi 2 bagian. Pertama adalah definisi operasional untuk melakukan kajian mengenai implementasi kebijakan SPM yang dijalankan sebagai kebijakan publik dalam pelayanan jalan tol. Teori utama yang diambil untuk melakukan Analisa kebijakan adalah dari Gerston (2014). Kedua adalah definisi operasional tentang kepuasan pengguna jalan tol itu sendiri. Untuk definisi operasional kedua ini menggunakan teori utama dari Parasuraman et al., (1988) mengenai SERVQUAL.

Gambaran Umum

Jaringan jalan nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 38 tentang Jalan, memainkan peran yang sangat penting dalam meningkatkan perekonomian daerah. Jaringan jalan harus mampu meningkatkan aksesibilitas wilayah dan mobilitas penduduk antar simpul wilayah yang lebih besar dari jaringan jalan kabupaten.

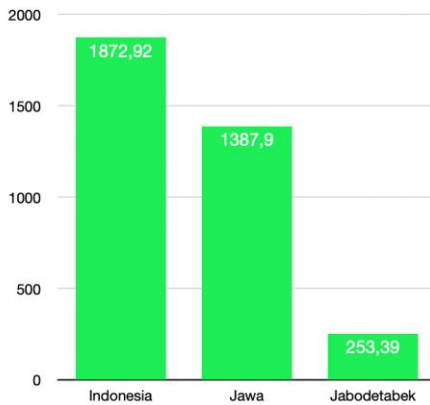
Penyelenggaraan jalan tol hendaknya diarahkan pada pemerataan pembangunan dan hasil, serta keseimbangan pembangunan daerah, dengan memperhatikan pemerataan yang dapat dicapai dengan memajukan jaringan jalan yang menguntungkan pengguna jalan. Penyelenggaraan jalan tol tersebut bertujuan untuk meningkatkan efisiensi pelayanan distribusi guna mendukung pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, terutama di daerah-daerah dengan tingkat pembangunan yang tinggi. Persyaratan teknis jalan tol memiliki tingkat keamanan dan kenyamanan yang lebih tinggi daripada jalan umum dan dapat menangani lalu lintas jarak jauh.

Berdasarkan data BPJT Tahun 2020, Jalan tol yang beroperasi di Indonesia hingga September 2020 sepanjang 1872,97 km, terdiri atas 1387,90 km di Pulau Jawa, 353,55 km di Pulau Sumatera, 10 km di Pulau Bali, dan 56,65 km di Pulau Sulawesi dan 64,87 Km di Pulau Kalimantan. Sebagian jalan yang beroperasi berada di Pulau Jawa dengan prosentase 74%, seperti terlihat dalam gambar 12



Gambar 12
Distribusi jalan tol operasi di Indonesia

Sebagian besar jalan tol beroperasi di Indonesia, saat ini berada di Pulau Jawa dengan prosentase 74,10 %, dan 13,53% berada di Jabodetabek seperti terlihat pada gambar 13 Walaupun Panjang jalan tol operasi di Jabodetabek hanya 13,53% namun lebih dari 75% jumlah kendaraan yang tercatat berada dan melalui jalan tol Jabodetabek. Kondisi tersebut lah yang menyebabkan tingkat layanan jalan tol di Jabodetabek, terutama di Jakarta menjadi tolok ukur keberhasilan implementasi SPM Jalan Tol.



Gambar 13
Perbandingan jalan tol operasi di Indonesia

1. SPM Jalan Tol di Indonesia

SPM berfungsi sebagai alat ukur yang mesti dicapai oleh pihak penyelenggara jalan tol dalam menjaga kualitas pelayanannya untuk dinikmati oleh pengguna jalan. Berdasarkan PP No. 15/2005 Pasal 8, substansi pelayanan yang diawasi meliputi 5 hal yaitu:

- 1) Kondisi jalan tol.
- 2) Kecepatan tempuh rata-rata.
- 3) Aksesibilitas.
- 4) Mobilitas.
- 5) Keselamatan.

BUJT adalah entitas komersial yang diberi konsesi jalan tol oleh pemerintah. BUJT bertanggung jawab atas pengusahaan jalan tol, termasuk pembiayaan, perencanaan teknik, konstruksi,

pengoperasian dan pemeliharaan, sesuai dengan perjanjian dan peraturan perundang-undangan. Di akhir masa konsesi berdasarkan perjanjian, kepemilikan jalan tol akan dialihkan kembali kepada pemerintah. Selama beroperasi, BUJT harus melakukan pengoperasian tol sesuai dengan SPM tol yang diatur.

Dalam operasional jalan tol, tarif tol ditetapkan oleh Menteri berdasarkan Rencana Bisnis yang diajukan oleh BUJT. Penyesuaian tarif tol dilakukan 2 (dua) tahun sekali, berdasarkan pengaruh inflasi. Jika BUJT tidak mampu memenuhi kewajiban-kewajibannya dalam pengadaan jalan tol (cidera janji) dan tidak mampu memperbaiki dalam jangka waktu yang ditentukan, maka pemerintah berhak mengakhiri perjanjian.

Di Indonesia, pemerintah sebagai pemegang amanat penyelenggara jalan tol telah menetapkan SPM Jalan Tol untuk meningkatkan pelayanan jalan tol agar dapat beroperasi secara optimal sesuai dengan kebutuhan dan mencapai efisiensi, keselamatan dan kenyamanan bagi pengguna jalan tol. SPM Jalan Tol merupakan ukuran yang ingin dicapai dalam penyelenggaraan jalan tol yang meliputi kondisi jalan tol, kecepatan rata-rata, aksesibilitas, mobilitas dan keselamatan. SPM Jalan Tol harus memenuhi pertanyaan yang sering diajukan. Menteri mengawasi penyelenggaraan jalan tol, pengembangan jaringan jalan tol, fungsi dan manfaat jaringan jalan tol, serta pengoperasian jaringan jalan tol. (PP No.15 Tahun 2005).

Pada Peraturan Menteri No. 392/2005, ada penambahan item substansi pelayanan menyangkut unit pertolongan/penyelamatan dan bantuan pelayanan. Berdasarkan Peraturan Menteri tersebut, penetapan SPM dilaksanakan oleh BPJT berdasarkan evaluasi yang dilakukan secara berkala. Evaluasi yang dimaksud merupakan hasil dari pengawasan fungsi dan manfaat jaringan jalan tol dimana pengawasan tersebut dilakukan oleh Menteri sesuai dengan Peraturan Pemerintah.

Menurut Permen No. 392/2005, Pasal 7, pelaksanaan pengawasan fungsi dan manfaat jalan tol sebagai bahan masukan evaluasi penetapan SPM dilimpahkan kepada BPJT. Karena itu selain melakukan pengawasan terhadap perusahaan jalan tol, seperti yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah, BPJT

mempunyai kewajiban pengawasan fungsi dan manfaat jalan tol sebagai pelimpahan kewenangan Menteri kepada BPJT. Dalam melakukan pengawasan, tentunya BPJT tidak bisa berjalan sendiri, namun juga harus melibatkan berbagai *stakeholder* lainnya, diantaranya BUJT sendiri untuk melakukan *self assessment*.

Kinerja komponen sistem transportasi menunjukkan spesifikasi, standar, kemampuan teknis atau kondisi pengoperasian komponen terkait. Secara umum, parameter kinerja untuk komponen sistem yang lebih spesifik meliputi infrastruktur dan fasilitas, sistem operasi, pola dan intensitas pergerakan, model bisnis dan distribusi, organisasi, dan institusi. SPM Jalan Tol tersebut jelas merupakan kebijakan publik yang implementasinya harus dipastikan sesuai dengan kaidah-kaidah keilmuan kebijakan publik.

Tabel 7
Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol

Substansi Pelayanan	Standar Pelayanan Minimum		
	Indikator	Cakupan/Wilayah	Tolak ukur
Kondisi jalan tol	Perkerasan Jalur Utama	Seluruh ruas jalan tol	$\geq 0,33$
	Kekesatan	Seluruh ruas jalan tol	$IRI \leq 4m/km$
	Kerataan	Seluruh ruas jalan tol	100%
	Tidak ada lubang	Seluruh ruas jalan tol	100%
	<i>Rutting</i>	Seluruh ruas jalan tol	Tidak ada <i>rutting</i> 100%
	Retak	Seluruh ruas jalan tol	Tidak ada retak 100%
	Drainase		
	Tidak ada endapan	Seluruh ruas jalan tol	Fungsi & manfaat 100%
	Penampang saluran	Seluruh ruas jalan tol	Fungsi & manfaat 100%
	Median		
	Kerb	Seluruh ruas jalan tol	Fungsi & manfaat 100%
	MCB	Seluruh ruas jalan tol	Fungsi & manfaat 100%
	<i>Guard Rail</i>	Seluruh ruas jalan tol	Fungsi & manfaat 100%
	<i>Wire Rope</i>	Seluruh ruas jalan tol	Fungsi & manfaat 100%
	Bahu Jalan		
	Tidak ada lubang	Seluruh ruas jalan tol	100%

Substansi Pelayanan	Standar Pelayanan Minimum		
	Indikator	Cakupan/Wilayah	Tolak ukur
	<i>Rutting</i>	Seluruh ruas jalan tol	Tidak ada <i>rutting</i> 100%
	Retak	Seluruh ruas jalan tol	Tidak ada retak 100%
	<i>Rounding</i>	Seluruh ruas jalan tol	100%
Kecepatan tempuh rata-rata	Kecepatan tempuh rata-rata	Tol dalam kota	≥ 40 Km/jam
		Tol luar kota	≥ 60 Km/jam
Aksesibilitas	Kecepatan transaksi rata-rata	GT sistem terbuka	Maks 6 detik/kendaraan
		GT sistem tertutup	
		Gardu masuk	Maks 5 detik/kendaraan
		Gardu keluar	Maks 9 detik/kendaraan
		GT Otomatis	
		GT Ambil Kartu	Maks 4 detik/kendaraan
Aksesibilitas	Jumlah antrian kendaraan	GT Transaksi	
		Gardu Tol	Maks 5 detik/kendaraan
Mobilitas	Kecepatan penanganan hambatan lalu lintas	Wilayah pengamatan/observasi patroli	30 menit/siklus pengamatan
		Mulai informasi diterima sampai ke TKP	Maksimal 30 menit setiap unit layanan yang diperlukan
		Penanganan akibat mogok kendaraan	
		Jalan Tol Dalam Kota	melakukan penderekan ke bengkel terdekat dengan derek resmi dan gratis
		Jalan Tol Luar Kota	melakukan penderekan ke pintul tol terdekat dengan derek resmi dan gratis
	Kecepatan penanganan patroli jalan raya	Seluruh Ruas Jalan Tol	Penanganan dan penindakan terhadap

Substansi Pelayanan	Standar Pelayanan Minimum		
	Indikator	Cakupan/Wilayah	Tolak ukur
			hambatan lalulintas
			Menindak kendaraan yang berjalan tidak sesuai aturan
Keselamatan	Petunjuk jalan		
	Perambuan	Kelengkapan, kejelasan, perintah larangan serta petunjuk	Jumlah 100% dan reflektivitas $\geq 80\%$
	Marka jalan	Seluruh Ruas Jalan Tol	Jumlah 100% dan reflektivitas $\geq 80\%$
	Guide post	Seluruh Ruas Jalan Tol	Jumlah 100% dengan jarak 25 meter dan reflektivitas $\geq 80\%$
	Patok km	Per 1 kilometer	Fungsi dan manfaat 100%
	Patok Hektometer	Per 200 meter	Fungsi dan manfaat 100%
	Fasilitas lainnya		
	Penerangan Jalan Umum (PJU) wilayah perkotaan	Seluruh Ruas Jalan Tol	Lampu menyala 100%
	Anti silau	Segmen terpanjang	Keberadaan 100%
	Pagar rumija	Seluruh Ruas Jalan Tol	Keberadaan 100%
	<i>Penanganan kecelakaan</i>	Korban kecelakaan	Dievakuasi gratis ke rumah sakit rujukan
		Kendaraan kecelakaan	Melakukan penderekan gratis ke pool derek (masih di dalam jalan tol)
	Penanganan dan Penegakan Hukum	Ruas jalan tol	keberadaan polisi jalan raya 24 jam siap panggil

Substansi Pelayanan	Standar Pelayanan Minimum		
	Indikator	Cakupan/Wilayah	Tolak ukur
Unit Pertolongan/ Penyelamatan & Bantuan Pelayanan	Ambulance	Ruas jalan tol	1 unit/25 km (dengan kru P3K & paramedis)
	Kendaraan derek	Ruas jalan tol	
		LHR \geq 100.000 kend/hari	1 unit/5 km
		LHR \leq 100.000 kend/hari	1 unit/10 km
	Polisi Patroli jalan raya	Ruas jalan tol	
		LHR \geq 100.000 kend/hari	1 unit/15 km
		LHR \leq 100.000 kend/hari	1 unit/20 km
	Sistem informasi	Informasi & komunikasi kondisi lalu lintas	50 meter sebelum akses masuk tol
		Nomor telepon info tol	Pada gerbang masuk dan gerbang keluar, di dalam ruas jalan tol dan pada kartu tol/karcis tol
	Lingkungan	Kebersihan	Dalam rumija tol
Kantor operasi dan Gardu tol			Tidak ada sampah, terawatt dan bersih
Tanaman		Dalam rumija tol	Tidak mengganggu fungsi jalan tol
Rumput		DI Rumija dan di luar Rumija	Tinggi rumput \leq 30 cm
Tempat Istirahat (II) dan Tempat	Kondisi Jalan	Seluruh permukaan jalan di tempat istirahat	Tidak ada lubang, retak dan pecah

Substansi Pelayanan	Standar Pelayanan Minimum		
	Indikator	Cakupan/Wilayah	Tolak ukur
Istirahat dan Pelayanan (TIP)	On/off Ramp	Permukaan jalan di jalur masuk dan keluar tempat istirahat	Tidak ada lubang, retak dan pecah
	Toilet	Fungsi dan manfaat	Berfungsi 100%, bersih dan gratis
	Parkir kendaraan	Fungsi dan manfaat	Berfungsi 100%, bersih dan gratis Dilarang parkir di on/off ramp
	Penerangan	Fungsi dan manfaat	Berfungsi 100%,
	Stasiun pengisian bahan bakar	Fungsi dan manfaat	Berfungsi 100%,
	Bengkel umum	Fungsi dan manfaat	Berfungsi 100%,
	Tempat makan dan minum	Fungsi dan manfaat	Berfungsi 100%,

2. Skema Penyediaan Jalan Tol

Berdasarkan Undang-Undang Jalan No 38/2004 Penyediaan jalan tol di Indonesia merupakan kewajiban pemerintah. Ketersediaan infrastruktur jalan tol menjadi kewajiban pemerintah. Dalam implementasinya dilakukan dengan menggunakan konsep *public private partnership* (PPP). Konsep tersebut kemudian dialihbahasakan menjadi kerjasama pemerintah swasta (KPS). Kerjasama tersebut memposisikan pemerintah sebagai pihak yang berkewajiban menyediakan berbagai prasarana publik, termasuk jalan tol di dalamnya. Dalam pelaksanaan tersebut pemerintah diperkenankan untuk menggandeng pihak swasta sebagai mitra strategis dalam penyediaan infrastruktur jalan tol. Saat ini terdapat beberapa skema yang telah diterapkan dalam penyediaan infrastruktur jalan tol, antara lain skema SOE, DBL/PBAS, SBOT dan BOT.

Skema SOE merupakan sistem penyediaan jalan tol dengan menugaskan BUMN untuk membangun dan mengoperasikan jalan tol. Selanjutnya skema DBL/PBAS adalah system dengan pemerintah sebagai pembangun infrastruktur dan BUJT sebagai pelaksana operasional. Skema SBOT adalah skema penyediaan jalan tol yang pembangunannya dibiayai oleh pemerintah dan BUJT serta pengoperasiannya oleh BUJT. Skema BOT adalah

skema penyediaan jalan tol yang konstruksi dan pekerjaannya dibiayai oleh BUJT.

Sebagian besar jalan tol di Indonesia saat ini diselenggarakan dengan pendekatan *build, operate, transfer* (BOT) baik dengan atau tanpa dukungan pemerintah. BOT adalah kerja sama di mana pihak swasta berhak merancang, membiayai, membangun, dan mengoperasikan jalan tol berdasarkan perjanjian kerja sama dengan pemerintah, yang pada saat itu kepemilikan aset jalan tol akan dialihkan kepada pemerintah.

Skema jalan tol tersebut melibatkan 3 pemangku kepentingan yaitu pemerintah sebagai regulator, pihak swasta sebagai penyelenggara jalan tol, dan masyarakat sebagai pengguna. Pemerintah sebagai regulator menetapkan beberapa kebijakan tentang jalan tol untuk melindungi hak pengguna jalan tol, yaitu standar pelayanan minimal yang harus dipenuhi oleh operator dan penetapan tarif yang akan diberlakukan bagi pengguna jalan tol.

Dimasa depan, penyelenggaraan jasa jalan tol diharapkan dapat menggunakan skema *Performance Based Annuity Service* (PBAS), yaitu skema kerjasama pemerintah swasta dimana *concession agreement* yang disepakati mengatur performa dan kualitas pelayanan jalan tol, dan pembayaran kepada operator dilakukan ketika operator mampu menyediakan jalan tol sesuai pelayanan yang telah diatur oleh pemerintah. Sehingga pada skema ini, pemasukan dari pembayaran tarif tol oleh pengguna diterima oleh pemerintah, dan pembiayaan operasi jalan tol oleh operator akan dibayarkan oleh pemerintah, dengan catatan operator telah menyediakan pelayanan yang sesuai yang disepakati. Pengaplikasian skema PBAS ini diyakini dapat menjadi skema penyediaan jasa yang tepat. Melalui peralihan skema tersebut, diharapkan peran pemerintah dalam pengendalian terhadap kinerja jalan tol dapat dilakukan secara maksimal.

3. Peran BPJT dan BUJT

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 295/PRT/M/2005, kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 15/PRT/M/2014 dan terakhir menggunakan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor

43/PRT/M/2015, BPJT adalah organisasi yang dibentuk oleh menteri, dipimpin oleh seorang kepala, yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan jalan tol, termasuk pengaturan, pengoperasian, dan pemeliharaan serta pengawasan BUJT, sehingga dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada negara untuk masyarakat.

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri yang disebutkan di atas, BPJT mempunyai tugas dan fungsi merekomendasikan penyesuaian tarif, mengambil hak konsesi jalan tol, melakukan persiapan penyelenggaraan dan pengusaha jalan tol, membantu proses pengadaan tanah dan pembiayaannya, memantau pelaksanaan konstruksi serta operasional, dan melakukan pengawasan pengusaha jalan tol secara keseluruhan. Namun sesungguhnya tidak hanya terbatas dalam tugas-tugas yang disebutkan di atas, namun dapat diperluas pada ruang lingkup tol lainnya.

Untuk menjalankan fungsinya, BPJT terdiri dari beberapa bidang yang juga diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Bidang tersebut adalah:

1. Bidang Teknik
Menjalankan fungsi penyusunan kajian kelayakan finansial, evaluasi teknis, rekomendasi RTA dan penyusunan informasi penyelenggaraan jalan tol.
2. Bidang Investasi
Menjalankan fungsi persiapan pengadaan dan pengendalian pelaksanaan investasi jalan tol, persiapan evaluasi tarif awal dan penyesuaiannya serta persiapan pengambilalihan hak pengusaha jalan tol.
3. Bidang Operional dan Pemeliharaan
Menjalankan fungsi persiapan pelaksanaan pengawasan dan pemantauan terhadap badan usaha atas persiapan dan pelaksanaan konstruksi, pengoperasian dan pemeliharaan sesuai dengan kewajiban dan perjanjian. Bidang ini bekerja dengan durasi pengawasan terpanjang sejak operasi sampai berakhir masa konsesi.
4. Bidang Pendanaan

Menjalankan fungsi perencanaan, pengelolaan, dan penyiapan bahan penetapan skala prioritas penyaluran dana bergulir dan pengelolaan administrasi.

5. Bidang umum

Menjalankan fungsi penyusunan bahan terkait pertimbangan hukum, dokumentasi, promosi dan publikasi jalan tol, ketatausahaan, pendayagunaan dan pengembangan sumber daya manusia, serta pengelolaan anggaran.

BUJT merupakan badan usaha yang diberikan hak pengusahaan jalan tol oleh pemerintah. BUJT memiliki tanggungjawab untuk melaksanakan pengusahaan jalan tol, meliputi pendanaan, perencanaan teknik, konstruksi, pengoperasian dan pemeliharaan, sesuai dengan perjanjian dan peraturan perundang-undangan. Setelah masa konsesi sesuai perjanjian, kepemilikan jalan tol akan diserahkan kepada pemerintah. Pada masa operasi, BUJT wajib melaksanakan operasional jalan tol sesuai dengan SPM yang telah diatur.

Dalam operasional jalan tol, tarif tol ditetapkan oleh Menteri berdasarkan Rencana Bisnis yang diajukan oleh BUJT. Penyesuaian tarif tol dilakukan 2 (dua) tahun sekali, berdasarkan pengaruh inflasi. Jika Badan Usaha Jalan Tol tidak mampu memenuhi kewajiban-kewajibannya dalam pengadaan jalan tol (cidera janji) dan tidak mampu memperbaiki dalam jangka waktu yang ditentukan, maka pemerintah berhak mengakhiri perjanjian. Sampai saat ini belum ada contoh kasus yang menunjukkan pemerintah mengakhiri masa konsesi karena hal tersebut.

4. Evaluasi Kinerja Jalan Tol di Jabodetabek Berdasarkan SPM

Evaluasi SPM Jalan Tol perlu dilakukan sebagai upaya peningkatan kualitas pelayanan jalan tol. Monitoring SPM Jalan Tol dilakukan dengan melakukan monitoring langsung di lapangan sebanyak 2 kali dalam setahun. Pada bagian ini akan dibahas monitor SPM yang dilakukan oleh BPJT dalam rentang Semester 1 tahun 2017 hingga Semester 1 tahun 2020 pada 20 ruas jalan tol yang diangkat menjadi studi kasus, yaitu sebagai berikut.

Tabel 8
Ruas jalan tol di Jabodetabek

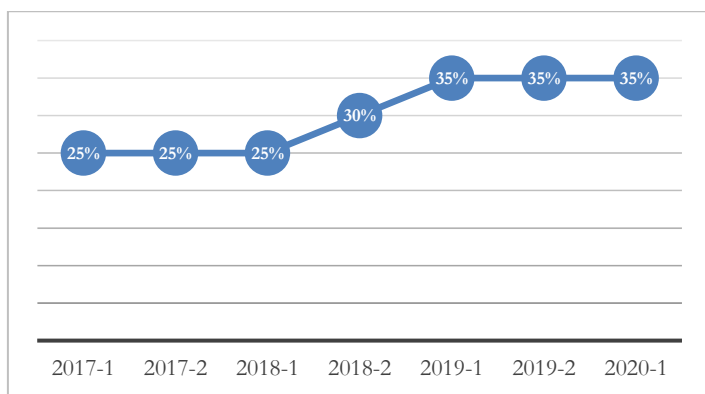
No	Jalan Tol	Panjang (Km)	Mulai Operasi
1	Jakarta-Bogor-Ciawi	50,00	1978
2	Jakarta-Tangerang	27,00	1984
3	Prof.Dr.Ir.Soedijatmo	14,30	1985
4	Cawang-Tj.Priok-Ancol Timur-Jembatan Tiga/Pluit	27,05	1989
5	JORR S	14,83	1995
6	Cawang-Tomang-Pluit (CTC/Lingkar Dalam Kota Jakarta)	23,55	1997
7	Pondok Aren-Bintaro Viaduct-Ulujami	5,55	1999
8	Pondok Aren-Serpong	7,25	1999
9	JORR W2S (Pondok Pinang-Ulujami)	5,72	2005
10	JORR E1U (Hankam-Cikunir)	8,10	2007
11	JORR E1S (Taman Mini IC-Hankam Raya)	4,00	2007
12	JORR E2 (Cikunir-Cakung)	9,07	2007
13	JORR E3 (Cakung-Cilincing)	3,75	2007
14	JORR W1 (Kebon Jeruk-Penjarangan)	9,85	2010
15	Cinere-Jagorawi	3,50	2012
16	JORR W2 Utara (Kebon Jeruk-Ulujami)	7,87	2013
17	Bogor Ring Road	7,85	2009
18	Akses Tanjung Priok	11,40	2017
19	Bekasi-Cawang-Kampung Melayu (Becakayu) Seksi 1B dan 1C	8,40	2017

Indikator yang dibahas pada bagian ini antara lain kekesatan, ketidakrataan, lubang, kecepatan tempuh rata-rata, kecepatan transaksi rata-rata, kapasitas gardu, jumlah ambulans, jumlah unit derek, jumlah unit PJR, dan jumlah unit patroli. Berdasarkan data rekapitulasi monitoring SPM Jalan Tol oleh BPJT, didapatkan bahwa capaian pemenuhan SPM masih sangat rendah, seperti dapat dilihat pada gambar berikut ini. Pada Tahun 2014 dilakukan perubahan dan penyempurnaan indikator-indikator pemenuhan SPM Jalan Tol, hal tersebut bertujuan untuk bentuk pelayanan jalan tol.

Berdasarkan grafik pada gambar 14 pada halaman berikut, selama 7 semester terakhir nilai SPM Jalan Tol mengalami peningkatan. Walau nilainya masih dibawah 50%, namun dari waktu ke waktu menunjukkan perubahan menuju capaian yang lebih baik. Ketidakberhasilan pencapaian nilai SPM di dalam kota

sebagian besar diakibatkan karena tidak tercapainya waktu tempuh yang dipersyaratkan.

Kondisi yang dapat dilihat dari gambaran tersebut tidak serta merta kita dapat mengatakan bahwa pelaksanaan SPM Jalan Tol sudah atau belum memenuhi secara keseluruhan. Permasalahan yang cukup menarik adalah satu saja atribut tidak sesuai dengan SPM, maka akan dicatatkan bahwa satu ruas jalan tol tersebut tidak memenuhi SPM. Tentu saja kondisi ini dapat menjadi permasalahan dan sekaligus tantangan bagi BUJT agar mencapai pemenuhan SPM secara ‘sempurna’



Gambar 14
Pemenuhan SPM Jalan Tol di Jabodetabek

Pertumbuhan nilai investasi jalan tol dan perkembangan lalu lintas tidak diiringi oleh kepuasan pengguna jalan tol. Berdasarkan data pengoperasian jalan tol tahun 2017-2020, menunjukkan bahwa semakin tinggi nilai investasi tidak secara langsung mempengaruhi kepatuhan SPM. Pemenuhan nilai SPM sendiri menggambarkan kondisi kepuasan pengguna jalan tol. Salah satu indikatornya adalah IRI pada jalan tol yang baru dibangun, semakin rendah nilai IRI maka semakin baik kondisi permukaan jalannya dan sebaliknya. Menurut laporan BPJT Tahun 2017-2020 terdapat kenaikan nilai investasi sebesar 8,51% per tahun, yang diiringi dengan peningkatan LHR sebesar 17,52% per tahun. Namun disisi lain tingkat kepuasan pengguna jalan tol belum naik secara signifikan. Kondisi tersebut dapat menggambarkan bahwa

tidak ada hubungan nyata antara peningkatan investasi dalam pemeliharaan jalan tol terhadap tingkat kepuasan masyarakat pengguna jalan tol.

Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan investasi jalan tol baru dan investasi pemeliharaan belum berdampak penuh pada peningkatan implementasi SPM. Sistem kendali mutu SPM tidak dilaksanakan sesuai dengan standar yang dipersyaratkan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemantauan dan evaluasi pelaksanaan SPM sangat penting untuk lebih meningkatkan layanan kepada pengguna jalan dengan cara yang lebih hemat biaya, dan SPM harus digunakan sebagai model terintegrasi dengan model insentif yang dapat diadopsi oleh BUJT.

5. Gambaran Kepuasan Pelanggan Jalan Tol

Untuk mendapatkan kondisi nyata di lapangan tentang pelayanan jalan tol perlu dilakukan beberapa tahap uraian, yang pertama adalah mendeskripsikan rangkaian kegiatan yang dilakukan pengguna jalan tol, selanjutnya dijabarkan aktivitas petugas dalam merespon aktivitas pengguna jalan tol, baik itu aktivitas berinteraksi dengan pelanggan, maupun aktivitas yang terjadi di internal perusahaan operator jalan tol. Selanjutnya menjabarkan fasilitas-fasilitas yang berkaitan dengan masing-masing aktivitas, dan ditutup dengan pendapat dari pengguna jalan tol setelah *'dibiarkan memahami journey'* tersebut

Aktivitas pengguna dalam menggunakan jasa jalan tol telah dilakukan sejak pengguna belum memulai perjalanan. Pengguna melakukan 'penelitian' dengan mencari informasi rute yang akan ditempuh untuk mencapai tujuan. Selanjutnya adalah periode perjalanan di jalan non-tol, aktivitas yang dilakukan pengguna adalah berkendara di jalan non-tol dan mencari pintu masuk tol.

Periode yang selanjutnya adalah masuk ke gerbang tol, dimana aktivitas yang dilakukan antara lain adalah masuk ke jalan akses masuk jalan tol (penghubung jalan non-tol dan jalan tol) dan mengantri di pintu tol. Disaat yang bersamaan pengguna jalan tol mencari informasi mengenai tarif tol yang perlu dibayarkan. Saat berada di gerbang tol pengguna melakukan transaksi berdasarkan jenis gardu tol. Untuk tarif flat, pengguna langsung membayar tarif

tol pada saat masuk jalan tol, untuk tarif progresif, pengguna mengambil kartu tol.

Periode selanjutnya adalah berkendara di jalan tol. Pada periode ini, pengguna jalan tol mengemudi dengan nyaman, aman dan selamat. Pada situasi tertentu, pengguna jalan tol akan beristirahat. Selain itu terdapat situasi khusus dimana terjadi keadaan darurat atau kecelakaan. Aktivitas yang dilakukan pengguna antara lain mengalami keadaan darurat/kecelakaan ataupun mengetahui adanya kecelakaan, dan pengguna mengemudikan kendaraannya ke bahu jalan (bila memungkinkan). Selanjutnya pengguna jalan melaporkan kejadian dan meminta bantuan kepada operator, dan pada akhirnya mendapatkan penanganan atas keadaan darurat yang dialami.

Selanjutnya pengguna jalan melakukan aktivitas keluar dari jalan tol. Aktivitas yang dilakukan antara lain mencari pintu keluar tol dan mengantri di pintu keluar. Selanjutnya pengguna membayar tarif tol di gardu keluar tol (pada tol yang menerapkan tarif progresif), maupun langsung keluar tol melalui jalan penghubung jalan tol dengan jalan non-tol (bagi yang telah membayar tarif tol pada saat masuk tol). Setelah menggunakan jalan tol, pengguna dapat melaporkan kejadian, pengalaman, keluhan maupun saran pada pelayanan jalan tol.

Paling tidak selama 4 tahun belakangan memang tidak ada langkah signifikan dari BUJT. Sekitar 10 tahun lalu cukup banyak langkah yang cukup baik telah diambil oleh BUJT, salah satunya adalah *contra-flow* dan pembatasan jam operasi kendaraan besar, yang sampai saat ini masih diberlakukan. Tentu saja langkah tersebut saat ini sudah dianggap biasa dan memerlukan langkah yang lebih strategik lagi.

Selanjutnya kita dapat melihat aktivitas pegawai BUJT yang digambarkan sebagai aktivitas merespon dan melayani aktivitas pengguna jalan tol, baik itu berinteraksi secara langsung, berinteraksi secara tidak langsung, maupun interaksi internal untuk memberikan pelayanan. Bukti fisik digambarkan sebagai fasilitas yang disediakan operator jalan tol untuk melayani pengguna jalan tol.

Pada aktivitas awal pengguna yaitu pada saat sebelum berangkat dan perjalanan di jalan, operator jalan tol menyediakan informasi mengenai jaringan jalan tol agar pengguna dapat mengetahui rute yang akan dilalui. Informasi ini dapat disediakan menggunakan sistem informasi seperti website maupun layanan peta. Untuk memberi informasi mengenai pintu masuk tol, operator menyediakan papan informasi/rambu masuk tol di sepanjang jalan non-tol untuk memberikan petunjuk arah pada pengguna jalan tol.

Pada saat pengguna jalan tol akan masuk jalan tol, operator mestinya menyediakan jalan akses masuk tol dengan kondisi yang baik. Disaat pengguna jalan tol mengantri di pintu masuk tol, petugas dapat menawarkan kartu e-toll untuk menarik pengguna menggunakan gardu tol otomatis untuk memperpendek antrian di pintu masuk tol. Saat mengantri, pengguna juga akan mencari informasi mengenai tarif, yang ditampilkan pada papan informasi tarif yang terletak di gardu tol. Pada saat pengguna bertransaksi di gerbang tol, petugas gardu tol melayani transaksi yang didukung oleh fasilitas gardu tol, termasuk pada gardu tol otomatis. Pada jalan tol dengan sistem tarif progresif, gardu tol memiliki fasilitas pemberi kartu otomatis.

Pada saat berkendara di jalan tol, operator diharapkan mampu menyediakan jalan dengan kondisi permukaan yang baik yang dilengkapi perlengkapan jalan seperti rambu, pembatas jalan, marka jalan, lampu jalan, dan lain lain. Untuk menjamin keselamatan dan keamanan pengguna, petugas melakukan patroli di jalan tol. Pada saat pengguna beristirahat, operator menyediakan fasilitas rest area. Kondisi fisik jalan tol di Jakarta dianggap cukup memuaskan.

Pada saat pengguna mengalami keadaan darurat atau kecelakaan, operator menyediakan bahu jalan untuk kendaraan menepi. Selain itu pada sisi jalan juga dilengkapi papan informasi mengenai pelayanan darurat agar pengguna mengetahui tata cara pelaporan keadaan darurat. Saat pengguna jalan melaporkan, *customer service* jalan tol menerima laporan kejadian, dan menugaskan petugas darurat untuk segera menuju lokasi kejadian.

Sesampainya di lokasi, petugas darurat menangani keadaan darurat/kecelakaan.

Pada saat pengguna akan keluar jalan tol, terdapat petunjuk pintu keluar yang memberi informasi lokasi pintu keluar. Pada saat terjadi antrian di pintu keluar (khusus pembayaran di pintu keluar), petugas berinisiatif melayani pengguna dengan menawarkan *e-toll card* maupun uang kembalian untuk mempercepat kegiatan transaksi di gardu tol. Pada gardu tol, petugas melayani pembayaran tol serta terdapat fasilitas gardu tol otomatis. Setelah itu, pengguna keluar jalan tol menggunakan jalan akses keluar tol. Sepanjang jalan tol, maupun pada pintu keluar jalan tol terdapat petunjuk pelaporan dan pengaduan untuk memudahkan pengguna menyampaikan keluhan dan saran. *Customer service* akan melayani pengguna dan menerima pengaduan, keluhan dan saran yang akan disampaikan ke manajemen sehingga manajemen dapat melakukan peningkatan kualitas jalan tol, termasuk perbaikan jalan dan perlengkapan jalan yang rusak. Berkenaan dengan keramahan petugas, saat ini memang cukup sulit diukur, karena tidak ada lagi petugas tiket yang berinteraksi dengan pelanggan.

Dari beberapa uraian di atas didapatkan bahwa keberadaan informasi yang termasuk dalam dimensi kegiatan sebelum perjalanan memiliki nilai kepentingan yang sangat diharapkan oleh para pengguna jalan tol. Sama halnya dengan atribut fasilitas gardu, pelayanan petugas gardu, keramahan petugas gardu, dan kejujuran petugas gardu juga memiliki nilai kepentingan yang cukup tinggi, sehingga dimensi kegiatan transaksi di gerbang tol bukan merupakan prioritas pelayanan karena saat ini semua sudah full elektronik. Atribut kelancaran lalu lintas, kemulusan permukaan jalan, keselamatan berkendara, keamanan berkendara, dan penerangan jalan memiliki nilai kepentingan diatas rata-rata karena dianggap sudah cukup untuk jalan dalam kota, namun atribut rambu lalu lintas dan papan informasi memiliki nilai kepentingan yang rendah. Secara keseluruhan dimensi berkendara di jalan tol merupakan dimensi yang penting sehingga menjadi prioritas dalam penyediaan pelayanan. Sedangkan nilai harapan atribut fasilitas *rest area* cukup penting. Atribut pada dimensi terjadi keadaan darurat, yaitu kecepatan layanan petugas darurat dan penanganan

kecelakaan memiliki nilai kepentingan yang tinggi, sehingga dimensi ini merupakan prioritas bagi operator. Nilai kepuasan atribut layanan *call center* diatas rata-rata, sebaliknya nilai kepentingan atribut perbaikan jalan diatas rata-rata, sehingga dimensi aktivitas setelah perjalanan dapat dikategorikan cukup penting. Berdasarkan pemaparan diatas dimensi aktivitas yang menjadi prioritas adalah dimensi berkendara di jalan tol dan dimensi terjadi keadaan darurat.

Berdasarkan hasil uraian di atas, dapat diduga bahwa atribut yang paling penting menurut pengguna jalan tol adalah tidak adanya hambatan lalu lintas. Kelancaran lalu lintas merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi waktu tempuh, dengan tidak adanya hambatan lalu lintas seperti kemacetan, maka pengguna dapat mengemudi dengan kecepatan dibatasi maksimal jalan tol, sehingga dapat mencapai tempat tujuan dengan lebih cepat. Hal ini didukung oleh pernyataan pengguna jalan yang menyebutkan bahwa alasan utama penggunaan jalan tol adalah alasan lebih cepat mencapai tujuan.

Gambaran umum tentang kepuasan pengguna jalan tol di ruas dalam kota bahwa pengguna memerlukan keandalan layanan jalan tol, layanan yang *responsive* dari petugas, BUJT menunjukkan kompetensi yang baik, pelanggan diberikan akses yang cukup, tata krama petugas, komunikasi yang baik, kredibilitas BUJT, keamanan dalam berkendara, empati dari petugas BUJT, serta sarana dan prasarana. Pendapat tersebut cukup senada dengan pendapat Zeithaml et al (2006) yang mengidentifikasi 10 kriteria yang digunakan konsumen dalam mengevaluasi kualitas layanan. Hal tersebut seiring dengan teori yang cukup populer dalam meneliti tingkat kepuasan pengguna yang disebutkan oleh Parasuraman et al. (1988).

Selanjutnya, pemberian pelayanan jalan tol oleh BUJT untuk publik adalah implementasi fungsi BUJT sebagai operator jalan tol. Fungsi tersebut sangat strategis karena akan menentukan sejauh mana badan usaha sebagai badan yang ditunjuk oleh pemerintah dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat. Sekaligus dapat menunjukkan peran negara yang menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuannya melalui BPJT.

Perkembangan kehidupan masyarakat yang dinamis, sesuai dengan tingkat perbaikan kehidupan masyarakat, mencerminkan pemberdayaan yang dialami masyarakat. Artinya, masyarakat sebagai pengguna jalan tol semakin sadar akan hak dan kewajibannya sebagai pengguna dan tentunya berani mengajukan tuntutan, keinginan untuk menjamin pelayanan jalan tol yang aman, nyaman dan terjamin.

Sebagaimana disebutkan di atas, saat ini jalan tol lebih dianggap sebagai barang karena sifatnya yang *tangible*, yaitu berwujud nyata yaitu jalan. Namun, sebenarnya jalan tol semestinya diperlakukan sebagai jasa. Pendekatan ini dipertimbangkan dikarenakan faktor *tangible* jalan tol yang tidak jauh berbeda dibandingkan jalan non-tol. Jalan tol memberikan pelayanan yang lebih eksklusif, termasuk manfaat/keuntungan waktu dan kenyamanan yang lebih baik serta hambatan perjalanan yang lebih sedikit dibandingkan dengan jalan non-tol. Pelayanan tersebutlah yang membedakan jalan tol dengan non-tol. Sebagaimana apabila dilihat dari sifat kepemilikan, jasa jalan tol memberikan hak pemakaian jalan tol kepada pengemudi dengan tarif satu kali perjalanan. Pelanggan diwajibkan kembali membayar tarif jika akan menggunakan jalan tol di lain waktu.

Tercapainya kepuasan pelanggan jalan tol dapat mendorong pelanggan tersebut untuk menjadi pelanggan tetap. Loyalitas pelanggan merupakan komitmen pelanggan untuk terus menggunakan jasa jalan tol secara konsisten. Keberhasilan BUJT dalam menyediakan layanan yang sesuai dengan kebutuhan atau keinginan pelanggan, membuat pelanggan merasa mendapatkan jaminan akan kualitas barang dan/atau jasa. Hal ini mendorong pelanggan untuk menggunakan jasa suatu perusahaan secara konsisten untuk memenuhi kebutuhan. Hal tersebut dengan sendirinya dapat menjadi indikator keberhasilan implementasi SPM Jalan Tol.

Dalam penyediaan jasa jalan tol, apabila dilihat dari organisasi, kualitas pelayanan kedepannya dapat dibedakan dalam dua sudut pandang, yaitu sudut pandang pengguna dan sudut pandang penyedia (*provider*) dimana pada proses penyediaannya terjadi sebuah lingkaran (*loop*) pelayanan.

Kebijakan SPM Jalan Tol yang diharapkan oleh pengguna jalan tol dapat disebut dengan *service quality sought*. Hal tersebut dapat dikatakan sebagai ekspektasi pengguna pada pelayanan yang akan diterima. Harapan ini dapat dilihat berdasarkan beberapa pernyataan dari pengguna dari Masyarakat Transportasi Indonesia. Dalam hal pelayanan jalan tol, pengguna mengharapkan perjalanan yang nyaman dan aman, dengan biaya yang terjangkau.

Tentunya harapan tersebut di atas harus diukur dengan seksama. Pengukuran tersebut dapat disebut sebagai *service quality perceived*. Nilai dari kualitas pelayanan ini sangat objektif tergantung dari persepsi pengguna. Kualitas pelayanan yang diterima ini dipengaruhi oleh pengalaman dimasa lalu, informasi mengenai pelayanan, maupun lingkungan pengguna. *Service quality perceived* diukur berdasarkan tingkat harapan (*service quality sought*), apakah pelayanan yang diterima sesuai dengan yang diharapkan. Kebijakan SPM Jalan Tol dapat dinilai secara objektif dalam tahapan ini.

Kebijakan SPM Jalan Tol apabila dilihat dari sisi BUJT yang merupakan provider jalan tol merupakan *service quality targeted*. Pelayanan yang direncanakan ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti faktor harapan pengguna (*service quality sought*), desakan eksternal maupun internal, finansial, serta masalah teknis dan persaingan pasar. Untuk kualitas pelayanan jalan tol, fokus dari penyedia jasa atau operator adalah mendapatkan pelanggan sebanyak mungkin untuk memaksimalkan keuntungan BUJT. Pernyataan tersebut dapat dilihat dari beberapa informasi yang didapatkan dari para operator yang diwakili oleh pengelola jalan tol di Jakarta.

Selanjutnya BUJT harus memastikan bahwa kebijakan SPM yang diimplementasikan, manfaatnya sudah benar-benar dapat diterima oleh pengguna jalan tol. Penerimaan tersebut lebih sering disebut dengan *service quality delivered*, atau pelayanan yang diberikan oleh *provider*. Pengukuran *service quality delivered* biasanya diukur berdasarkan yang ditetapkan pada *service quality targeted*. Penilaian pada *service quality delivered* dilakukan berdasarkan orientasi *provider* menggunakan survey langsung.

Selain pengguna dan BUJT seperti yang telah dijelaskan di atas, terdapat peran pemerintah sebagai regulator dalam

penyediaan jasa jalan tol. Pemerintah memberikan standar yang harus dipenuhi oleh operator yang selanjutnya standar tersebut akan menjadi *service quality targeted*. Karena itu, jika standar yang ditetapkan oleh pemerintah dapat merepresentasikan ekspektasi pengguna, maka *service quality targeted* dan *service quality sought* akan sejalan. Kebijakan SPM Jalan Tol yang dibangun harus benar-benar dapat menggambarkan kedua hal tersebut.

Senada dengan pendapat Lovelock et al. (2015) bahwa kedepannya dalam melakukan implementasi layanan diperlukan strategi agar pelanggan memperoleh kepuasan yang optimal. Suatu produk sarana dan prasarana jalan tol yang sudah ada, apabila ditambah pelayanan dapat menghasilkan kekuatan dalam menghadapi persaingan yang sangat jitu dan memberikan tingkat kepuasan lebih baik.

Sebagai penutup, berdasarkan penjelasan di atas, terdapat tiga aktor utama dalam pengoperasian jalan tol, yaitu pengguna, operator (BUJT), dan regulator (BPJT). Jika pengguna lebih berorientasi pada kenyamanan, keamanan, dan tarif yang murah, dan operator berorientasi kepada profit atau keuntungan, berbeda dengan pemerintah yang berorientasi pada peningkatan perekonomian dan pengembangan sosial.

B. Implementasi Kebijakan SPM Jalan Tol

Kebijakan SPM Jalan Tol yang diambil oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat merupakan refleksi dari upaya menjawab permasalahan pelayanan yang diberikan oleh BUJT. Namun sebenarnya kebijakan ini cenderung merujuk kepada kebijakan pemenuhan standar capaian fisik jalan tol, tanpa memperhatikan lebih dalam pada system yang dituju. Dalam pembahasan kebijakan standar pelayanan jalan tol ini, ada tiga hal yang merupakan isu utama, yaitu (1) isu dan arah kebijakan, (2) proses penetapan kebijakan, dan (3) kebijakan SPM. Setiap isu tersebut akan diuraikan dengan detail menggunakan sumber pustaka serta hasil wawancara mendalam dengan berbagai pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dengan implementasi standar pelayanan jalan tol ini.

Isu dan Arah Kebijakan Standar Pelayanan Jalan Tol

Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Operasi dan Pemeliharaan BPJT menunjukkan bahwa isu kebijakan SPM Jalan Tol dimulai dari harapan penyelenggaraan jalan tol dapat memberikan pelayanan yang prima. Penyelenggaraan jalan tol tersebut berupaya untuk mencapai keseimbangan yang tepat antara pembangunan dan hasil, serta pembangunan wilayah, dengan memperhatikan keadilan yang dapat dicapai dengan memajukan jaringan jalan yang dibiayai oleh pengguna jalan.

Isu yang paling mendasar tentang SPM Jalan Tol ini, adalah perbedaan awal pembentukan BUJT. Pada tahun 1978 sampai dengan 2004. PT Jasa Marga yang merupakan Badan Usaha Milik Negara berperan sebagai operator jalan tol sekaligus sebagai regulator. Sedangkan sejak 2005 dengan dilakukannya perubahan perundang-undangan regulator langsung dilakukan oleh pemerintah.

Berdasarkan regulasi terbaru, skema jalan tol tersebut melibatkan tiga pemangku kepentingan yaitu pemerintah sebagai regulator, swasta sebagai operator jalan tol, dan pemudik sebagai pengguna. Pemerintah sebagai regulator menetapkan dua kebijakan tol untuk melindungi hak-hak pengguna jalan tol, yakni standar pelayanan minimum yang harus dipenuhi oleh operator dan penetapan tarif yang akan ditetapkan bagi pengguna jalan tol. Namun dalam skema penyediaannya, interaksi lebih banyak dengan operator dan pengguna, dimana operator memberikan layanan jalan tol kepada konsumen dan konsumen membayar tarif tol kepada operator.

Salah satu kendala penerapan skema ini adalah kurangnya peran pemerintah dalam mengontrol kualitas pelayanan jalan tol yang diberikan kepada konsumen. Dalam prakteknya, penyediaan jalan tol ditutup karena tidak ada pasar yang kompetitif untuk jalan tol, sehingga faktor kualitas pelayanan tidak berpengaruh signifikan terhadap keputusan pemudik dalam memilih jasa jalan tol. Artinya, pengguna jalan tol tidak puas dengan kualitas layanan yang diberikan oleh operator.

Karena tujuan penyelenggaraan jalan tol adalah untuk meningkatkan efisiensi pelayanan distribusi guna mendukung

pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, terutama di daerah dengan tingkat pembangunan yang tinggi. Persyaratan teknis jalan tol memiliki tingkat keselamatan dan kenyamanan yang lebih tinggi daripada jalan umum dan dapat menangani lalu lintas jarak jauh yang sangat lincah. Untuk menjamin pelayanan dan arus lalu lintas dari jalan tol telah ditetapkan standar yaitu SPM. SPM berfungsi sebagai ukuran yang harus dicapai oleh pihak penyelenggara jalan tol dalam menjaga kualitas pelayanannya untuk dinikmati oleh pengguna jalan. SPM mencakup kondisi jalan tol, kecepatan tempuh rata-rata, aksesibilitas, mobilitas, keselamatan, lingkungan dan tempat istirahat.

Di Indonesia, pemerintah sebagai pemegang amanat penyelenggara jalan tol membentuk SPM jalan tol untuk meningkatkan pelayanan jalan tol agar dapat beroperasi secara optimal sesuai kebutuhan dan mencapai efisiensi, keselamatan, dan kenyamanan pengguna jalan tol. SPM Jalan Tol merupakan ukuran yang ingin dicapai dalam penyelenggaraan jalan tol yang meliputi kondisi jalan tol, kecepatan rata-rata, aksesibilitas, mobilitas dan keselamatan. Tujuan adanya SPM jalan tol ini harus tercapai oleh BUJT.

Sudah selayaknya, SPM berorientasi kepada pengguna. Salah satu peran strategis pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Karena pemerintah pada dasarnya adalah pelayan publik. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas. Hal itu dibuktikan dengan berbagai regulasi yang dikeluarkan pemerintah untuk mengedepankan pentingnya pelayanan publik. Termasuk di dalamnya pengambilan kebijakan penentuan SPM jalan tol.

Untuk mewujudkan kebijakan yang dapat mencapai sasaran, orientasi terhadap pelanggan menjadi suatu keharusan. Selama ini sikap masyarakat terhadap pelayanan publik belum positif. Ini karena standar yang digunakan tidak terlalu berorientasi pada masyarakat. Hal ini perlu diubah untuk memberikan layanan terbaik bagi masyarakat. Sehingga sangat penting untuk menyusun kebijakan dengan pendekatan sistem pelayanan yang berorientasi pada pelanggan.

Prinsip SPM jalan tol sebagai bagian dari pelayanan publik tidak hanya sekedar persoalan administrasi, seperti pemenuhan kebutuhan

fisik, tetapi juga persoalan yang mendasar yaitu pemenuhan harapan pelanggan. Hal ini karena dalam pelayanan publik apapun yang dibutuhkan adalah penyediaan pelayanan dan penyediaan pelayanan. Prioritas diberikan pada kualitas layanan dan kepuasan pelanggan, karena kedua faktor ini berdampak besar pada keberlanjutan dan pengembangan perusahaan jalan tol.

Pelayanan jalan tol merupakan suatu sistem pelayanan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari rangkaian pelayanan yang saling berhubungan. BUJT sebagai bagian dari layanan publik diharapkan mampu memberikan pelayanan yang terbaik dan fokus pada kebutuhan dan kepuasan secara umum, dengan fokus pada sistem yang berkelanjutan.

Dari uraian di atas, isu kebijakan dan arah tentang SPM Jalan Tol adalah berorientasi terhadap pelanggan. Seperti disebutkan sebelumnya bahwa pelanggan merupakan satu dari tiga *stakeholder* yang terlibat langsung dalam operasional dan pelayanan jalan tol.

C. Proses Penetapan Kebijakan SPM

Menurut PP No. 65/2004, tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM, diartikan sebagai ketentuan tentang jenis dan mutu dasar. Layanan, yang merupakan hal wajib yang setidaknya diterima setiap warga negara. SPM terdiri dari indikator, yaitu indikator kinerja kuantitatif dan kualitatif yang digunakan untuk menggambarkan jumlah pasti tujuan yang akan dicapai untuk mencapai suatu SPM tertentu, seperti masukan, proses, dan manfaat layanan.

Pelayanan dasar yang menjadi acuan dasar hukum ini adalah jenis-jenis pelayanan publik yang diperlukan dan harus memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi dan pemerintahan. SPM disusun sebagai sarana pemerintah untuk menjamin akses dan kualitas pelayanan dasar yang diberikan kepada masyarakat. SPM yang disiapkan harus sederhana, spesifik, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan akuntabel, serta tenggat waktu yang harus dipenuhi. SPM akan dikembangkan dengan mempertimbangkan kebutuhan pembangunan nasional, prioritas dan kemampuan keuangan, serta kapasitas lembaga dan staf di bidang terkait.

Indikator kinerja sering digunakan oleh banyak organisasi, pemerintah, dan lembaga swasta di seluruh dunia untuk mengukur keberhasilan siklus bisnis unit kontrol, seperti dalam perencanaan, pengorganisasian, pengoperasian, dan pemantauan keberhasilan yang dapat dikelompokkan. Untuk memasukkan produksi, hasil, model keuntungan dan dampak. Indikator kinerja disajikan dalam bentuk gambar atau data sebagai hasil dari kegiatan organisasi atau kelembagaan, daripada angka statistik, yang lebih bersifat internal untuk mengukur kinerja atau kinerja keseluruhan dari simpul-simpul manajemen atau dipublikasikan. Indikator kinerja lebih relevan dengan elemen yang dikunjungi atau perspektif layanan publik, tergantung pada persyaratan yang ditetapkan, terutama jika kualitas layanan yang diberikan.

Standardisasi sebagai salah satu elemen pendukung pembangunan memegang peranan penting dalam optimalisasi penggunaan sumber daya dan seluruh kegiatan pembangunan. Langkah-langkah standarisasi juga berperan penting dalam menjaga kapasitas dan produktivitas produksi, khususnya dengan meningkatkan perdagangan nasional dan internasional dalam pengembangan standarisasi dan perlindungan konsumen, dan dalam rangka mempercepat pembangunan nasional, perlu adanya peningkatan program dan kegiatan standarisasi nasional yang terintegrasi.

Perkembangan organisasi dan sumber daya di bidang standarisasi dalam lingkungan departemen dan instansi lain cukup mampu menunjang program pengembangan standarisasi nasional. Kemampuan tersebut perlu ditingkatkan sehingga manfaatnya dapat dirasakan dengan lebih baik oleh semua pihak, dengan penggalangan partisipasi bersama secara selaras, dan pengarahan seluruh potensi standarisasi juga diperlukan demi terciptanya program-program yang praktis untuk mencapai hasil yang nyata

Pemerintah juga menerbitkan sejumlah peraturan untuk mendukung operasionalnya serta melengkapinya dengan infrastruktur teknis yang dibutuhkan, sebagaimana dalam Pasal 8 PP Nomor 15 tahun 2005 mengenai SPM yang berbunyi: (1) SPM Jalan Tol mencakup kondisi jalan tol, kecepatan rata-rata, aksesibilitas, mobilitas dan keselamatan. (2) SPM Jalan Tol sebagaimana dimaksud ayat (1)

merupakan ukuran yang harus dicapai dalam pelaksanaan penyelenggaraan jalan tol. Sebagai pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 15 Tahun 2005 yang dijelaskan ayat (4) yaitu Ketentuan mengenai SPM diatur dengan peraturan Menteri yang dilengkapi dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 392/PRT/ M/ 2005 tentang SPM Jalan Tol, Peraturan Menteri tersebut merupakan teknis pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 15 tahun 2005 yang dititikberatkan pada Pasal 2 yang menjelaskan SPM Jalan Tol diselenggarakan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sebagai pengguna jalan tol. Peraturan tersebut telah diperbaharui dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/ M/ 2014 tentang SPM Jalan Tol.

Beberapa kali kenaikan besaran tarif tol di Indonesia dilakukan dengan perjanjian akan melaksanakan sesuai dengan SPM secara legal formal tidak ada yang salah dari keputusan pemerintah sebagai dasar keputusan Pasal 48 ayat (3) UU No. 38 tahun 2004 tentang jalan, bahwa evaluasi penyesuaian tarif tol dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali berdasarkan pengaruh inflasi, Peraturan Pemerintah No 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol Pasal 68 memberikan penjelasan bahwa formula tarif adalah besarnya tarif lama dikalikan dengan $(1 + \text{inflasi})$.

Penggunaan pengaruh inflasi sebagai variabel tunggal, dampak dari sebuah inflasi adalah semua pihak adalah mengapa yang diproteksi oleh Undang-Undang dari resiko pengaruh inflasi hanya operator jalan tol. Kenapa DPR dan Pemerintah tidak melakukan hal yang sama dalam bentuk memproteksi pendapatan masyarakat dari pengaruh inflasi, dalam bentuk Undang-Undang yang isinya menaikkan pendapatan secara otomatis berdasarkan angka inflasi.

Penggunaan angka inflasi memang bukan hal yang tabu dalam kebijakan pentarifan infrastruktur, termasuk jalan tol, tetapi bukan sebagai variabel tunggal. Jika angka inflasi sebagai variabel eksternal masih ada variabel internal berupa tingkat efisiensi dari operator, hanya operator yang terbukti efisien yang berhak menikmati kenaikan tarif tol berdasarkan angka inflasi.

Jika masalahnya adalah dampak ekonomi, sejumlah ekonom menilai kenaikan tarif tol tidak akan berdampak pada inflasi. Pasar saham juga tidak mengalami banyak volatilitas. Kondisi ini menimbulkan keraguan atas alasan pemerintah untuk menggunakan

ukuran umum inflasi dan perubahan linier dalam inflasi. Keputusan Menteri PU No. 16/PRT/M/2014 tentang SPM Jalan Tol yang memuat daftar indikator dan tolak ukur bagi standar yang harus dipenuhi sebuah ruas tol. Kenaikan tarif jalan tol belum disertai kewajiban atas kepatuhan BUJT untuk mencapai SPM yang ditentukan. Pada sisi lain, masyarakat belum memahami tentang ketentuan hal tersebut.

Filosofi konsumen dalam membayar jalan tol adalah konsumen mendapatkan keuntungan dari melewati jalan tol dengan menggunakan biaya operasional kendaraan yang lebih murah dan nilai waktu yang lebih tinggi. Dengan demikian, besaran tol berbanding lurus dengan besarnya manfaat yang diterima pengguna jalan tol.

Masyarakat berhak dan harus mewaspadaai hal-hal tersebut, sudah bukan saatnya masyarakat selalu menjadi subjek politik tanpa mengetahui bagaimana kebijakan pemerintah dan kegiatan para pelaksananya layak untuk didukung. Kebijakan pemerintah menaikkan tarif tol, sebagai sebuah kebijakan publik berdampak kepada masyarakat baik berupa *finansial* maupun dampak perubahan perilaku, sudah seharusnya sebelum keputusan diambil terlebih dahulu dengan adanya mekanisme konsultasi publik.

Proses partisipatif dalam mengambil keputusan kebijakan, selain menempatkan pengguna jalan tol sebagai subyek secara tidak langsung bisa menekan resistensi masyarakat terhadap kebijakan publik. Yang paling penting dalam konsultasi publik adalah apabila masyarakat melakukan perjalanan di jalan tol maka konsumen berhak mendapatkan pelayanan berupa informasi, pelayanan tol yang cepat dan sederhana, jasa pembangunan jalan yang lebih handal dibandingkan dengan jalan tol, selama pelayanan tersebut mendapat keadaan darurat pada saat terjadi kecelakaan di jalan tol.

Apabila dilihat dari sisi pelayanan terintegrasi, pelayanan jalan tol harus mencerminkan pelayanan yang menyeluruh. Pengguna jalan tol harus mendapatkan hak-haknya secara utuh sebagai konsumen yang membayar. Kondisi riil jalan tol saat ini yang ada di Indonesia secara umum, faktor penghambat ini hampir selalu ada. Sehingga kita merasa, melalui jalan umum biasa saja, tapi bayar. Seringkali di Jalan Tol Dalam Kota Jakarta, orang berjualan air minum dan lain sebagainya saat terjadi kemacetan. Saat pengawasan lemah, orang

bebas berjualan di sisi-sisi jalan, layaknya seperti pasar, jalan tol dalam kota Jakarta, hampir tiap pagi dan sore hampir selalu macet.

Melihat berbagai kondisi penetapan kebijakan di atas, berbagai pihak terutama BPJT dan BUJT yang memang terlibat dan saling berinteraksi secara intensif mulai dari fase isu-isu bidang pelayanan, fase identifikasi kondisi lapangan, fase penanganan lapangan, fase pembahasan, hingga fase penetapan keputusan dan implementasi. Ada dua hal menarik yang dapat diketengahkan dalam proses pengambilan keputusan ini. Pertama adalah perbedaan persepsi dan pandangan antar aktor dalam proses pembahasan maupun penetapan kebijakan pelayanan jalan tol serta penyelesaiannya, dan yang kedua adalah interaksi antar aktor dalam pengambilan keputusan.

Meskipun masing-masing aktor tersebut memiliki kewenangan dan tanggung-jawab masing-masing dalam penentuan kebijakan, dalam praktiknya perbedaan pandangan yang mengarah pada konflik seringkali terjadi. Hal ini karena adanya perbedaan pemahaman terhadap substansi pelayanan jalan tol maupun adanya kepentingan-kepentingan tertentu. Menurut teori konflik yang dikemukakan oleh (Wexley & Nuki, 2005) perbedaan pendapat atau konflik dalam suatu organisasi memang tidak dapat dihindari.

Jika dianalisis lebih mendalam, terdapat beberapa faktor penyebab terjadinya konflik antar aktor dalam penetapan kebijakan pelayanan jalan tol yang terjadi, antara lain pemahaman para aktor terhadap substansi pelayanan, komitmen dan kepentingan kelompok atau pribadi, kepentingan dan tekanan politis (*political interest and pressure*), budaya masyarakat (*cultural context*), kapasitas dan pengalaman aktor penentu kebijakan (*stakeholder capacity*), dan kendala komunikasi (*communication barriers*). Faktor-faktor inilah yang seringkali menghambat proses pembahasan dan penentuan kebijakan standar pelayanan jalan tol, sehingga kadangkala kebijakan yang diambil belum sepenuhnya mencerminkan aspirasi kelompok-kelompok atau pribadi aktor tertentu.

Hal menarik lainnya adalah bahwa perbedaan pandangan atau konflik yang terjadi, yang pada awalnya sempat memunculkan suatu perseteruan antara aktor, hampir semuanya dapat diatasi melalui 'negosiasi'. Namun demikian, negosiasi yang digunakan sebagai cara untuk mencari solusi yang saling menguntungkan (*win-win solution*)

tidak selamanya mengedepankan kepentingan publik sebagaimana diharapkan dalam teori-teori penyelesaian konflik yang telah dibahas pada bab sebelumnya, tetapi ada kecenderungan mengarah kepada kepentingan pribadi dan kelompok-kelompok tertentu.

Disamping hal yang terkait dengan konflik antar aktor penentu kebijakan dan penyelesaiannya, hal lain yang perlu dibahas adalah keterlibatan pengguna kebijakan pelayanan jalan tol dalam proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan pelayanan jalan tol. Menurut teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh (Mustopadidjaja, 2002), ada tiga komponen yang terlibat dalam pembuatan kebijakan publik yaitu pengelola penentu kebijakan (PK), lingkungan kebijakan (LK) dan kelompok sasaran (KS) yang juga dikenal sebagai pengguna kebijakan (PK). Namun dalam prakteknya, yang terlibat dalam interaksi pengambilan keputusan hanyalah aktor penentu kebijakan yang terdiri dari BPJT, Ditjen Bina Marga, serta Menteri PUPR. Sedangkan kelompok sasaran atau pengguna kebijakan yaitu publik belum banyak dilibatkan. Padahal menurut (Wexley & Nuki, 2005) keterlibatan pengguna kebijakan (*public involvement*) dalam pengambilan keputusan (*decision making process*) sangat penting untuk menghasilkan keputusan yang representatif, aspiratif dan komprehensif. Hingga saat ini kelompok sasaran atau pengguna kebijakan lebih cenderung pasif menerima keputusan yang ditetapkan oleh aktor penentu kebijakan.

Substansi Kebijakan SPM

Sebagai seorang yang memahami tugas pokok dan fungsi (tupoksi) BPJT, Kepala Bidang Operasi dan Pemeliharaan belum dapat secara ekplisit menyatakan tentang kebijakan standar pelayanan jalan tol yang diambil. Pernyataan-pernyataannya yang bersifat umum, misalnya perbaikan fasilitas jalan tol, peningkatan kapasitas personil regulator dan operator, dan penambahan panjang jalan tol sebagai indikator komitmen dan sekaligus kebijakan pelayanan jalan tol dari BPJT. Dalam hal ini, Ditjen Bina Marga memiliki peran penting dalam proses penentuan kebijakan yang dieksekusi oleh BPJT dan BUJT.

Bentuk kebijakan pemerintah dalam melakukan pengkinian SPM dilakukan secara menerus. Contohnya adalah *beleid* baru yang tertuang dalam Permen PUPR Nomor 16/PRT/M/2014 dan berlaku

efektif untuk diterapkan 6 bulan semenjak diundangkan. Peraturan ini disusun agar BUJT dapat memberikan pelayanan yang lebih baik lagi. *Beleid* tersebut menggantikan Permen PU No. 392/PRT/M/20. Dalam aturan lama, operator jalan tol diwajibkan hanya memproduksi enam bahan resmi, yang terdiri dari kondisi jalan tol, kecepatan rata-rata, aksesibilitas, mobilitas, dan keselamatan. Sedangkan untuk regulasi baru, ada dua layanan tambahan: aspek lingkungan, area rekreasi dan layanan.

Jika ditemukan ketidaksesuaian, pemerintah akan mengambil alih jalan tol tersebut atau mengalihkannya ke operator lain. Ia menjelaskan, pihaknya akan melakukan penilaian setiap bulan, namun dalam beberapa kasus jumlah pengujian bisa bertambah. Selain itu, penilaian komprehensif juga akan dikeluarkan setiap semester.

Peraturan baru ini mengembangkan dan memodifikasi indikator pelayanan dari 18 menjadi 42. Jumlah indikator pelayanan yang dikembangkan terutama berdasarkan kondisi jalan normal yang awalnya meningkat menjadi 15 indikator. Peraturan tersebut juga mengatur kecepatan minimum di jalan tol. Dalam kondisi normal, kecepatan minimum pada 40 km/jam di jalan tol dalam kota dan 60 km/jam saat melintasi jalan tol di luar kota. Antrian di pintu masuk hanya diperbolehkan selama 5 detik, 9 detik untuk tol sistem tertutup (bayar saat keluar) dan 6 detik untuk sistem terbuka (bayar saat masuk). Untuk gerbang tol otomatis, pemerintah mengharuskan kendaraan menghabiskan waktu tidak lebih dari 4 detik per kendaraan.

Sebagai BUJT yang mengoperasikan jalan tol di Jakarta, PT Jasa Marga (Persero) Tbk, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan bagi pengguna jalan tol dengan mengadaptasi SPM sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) No. 16/PRT/M/2014. Sesuai dengan Paragraf 2 Pasal 1 Keputusan Menteri, SPM jalan tol merupakan ukuran utama jenis dan kualitas pelayanan yang ingin dicapai dalam penyelenggaraan penyelenggaraan jalan tol.

Implementasi yang terkait dengan kebijakan pelayanan jalan tol baik oleh BPJT maupun BUJT secara teknis belum merupakan kebijakan pemerintah yang resmi dan belum dapat dijadikan sebagai pedoman untuk menyusun program pelayanan jalan tol secara

operasional. Karena itu, ada sebagian pihak yang skeptis terhadap pernyataan-pernyataan tersebut.

Bentuk kebijakan standar pelayanan jalan tol tampak lebih nyata setelah diperoleh informasi melalui wawancara dengan Kepala Subdit Pemantauan dan Evaluasi Ditjen Bina Marga serta studi yang dilakukan oleh BPJT serta perubahan-perubahan yang terus dilakukan. Kebijakan SPM dapat dilihat dari program kerja yang dirancang oleh BPJT untuk dapat diimplementasikan *real action* di lapangan, yaitu:

Pertama, merancang Peringatan Antrian Otomatis – pada bagian jaringan jalan yang paling padat, detektor mendekteksi arus lalu lintas dan secara otomatis mengatur pesan elektronik untuk memberikan tanda-tanda peringatan bagi pengemudi bahwa akan ada antrian. Pusat kontrol sebaiknya dibangun untuk mengendalikan alat-alat ini. Jenis *Electronic Message Sign (EMS)* terbaru dapat menampilkan gambar sederhana dan juga kata-kata.

Kedua merancang Tanda Pengalihan Lalu Lintas–EMS sebaiknya dipasang di simpang yang strategis di seluruh jaringan untuk memberikan rute alternatif bagi pengemudi jika ada masalah dalam rute yang akan mereka gunakan. Alat ini dikendalikan dari Pusat Kontrol Lalu Lintas.

Ketiga memasang lebih banyak *Closed Circuit Television (CCTV)*. Memungkinkan operator di pusat kontrol mengetahui ada masalah lalu lintas dan segera mengambil tindakan. CCTV memantau jaringan yang dapat membantu operator untuk mengetahui informasi terkini mengenai arus lalu lintas, kejadian dan hambatan. Hal ini memungkinkan petugas lalu lintas dan layanan darurat untuk merespon lebih cepat terhadap insiden pada jaringan.

Keempat, *Reserved Lanes/High Occupancy Vehicle/Car Sharing Lanes*. Menyediakan lajur yang didedikasikan untuk pengguna tertentu dalam jaringan merupakan cara yang efektif untuk mendorong perjalanan yang berkelanjutan pada jaringan. Teknik ini memungkinkan kendaraan yang membawa lebih dari satu orang untuk menggunakan jalur khusus dan juga diharapkan dapat menghemat waktu.

Kelima, *Traffic Smoothing*. Rambu batas kecepatan digunakan untuk membantu kelancaran arus lalu lintas, memperbaiki waktu perjalanan mengemudi dan mengurangi kecelakaan. Teknik ini dapat

mengurangi terjadinya aktivitas berhenti-maju dan menghasilkan manfaat lingkungan dan keselamatan.

Keenam, *Motorway Access Management/Ramp Metering*. Teknik ini akan meningkatkan arus lalu lintas dengan pengelolaan arus lalu lintas yang bergabung di simpang. Teknik ini menggunakan sinyal lalu lintas di jalan ramp masuk untuk mengatur arus kendaraan masuk ke jaringan untuk mengurangi kemacetan dan meningkatkan kehandalan. Lampu lalu lintas ini akan beroperasi selama periode waktu pada kemacetan terjadi untuk mengatur jumlah lalu lintas yang akan bergabung dengan jalan tol.

Ketujuh, Alternatif Jangka Pendek untuk Pelebaran Jalan Tol. Skema ini memungkinkan operator dari Pusat Pengendalian untuk bisa membuka dan menutup lajur individu, termasuk bahu yang diperkeras, untuk lalu lintas. Hal ini akan membantu dan meringankan kemacetan dan memudahkan untuk mengelola insiden dengan menggunakan ruang jalan yang tersedia sebaik-baiknya. Bahu yang diperkeras hanya akan dibuka setelah ada pemeriksaan yang teliti dalam hal keselamatan, dan daerah perlindungan untuk kendaraan mogok atau berhenti darurat yang lebih banyak disediakan.

Disamping dokumen perencanaan pengembangan di BPJT, program pengembangan pelayanan pelayanan jalan tol juga dapat dilihat dari program kerja praktis BUJT dalam mewujudkan SPM yang berkesinambungan, antara lain:

1. Untuk pengujian kekesatan, dilakukan dalam periode waktu setiap dua tahun, sehingga hasil pengujian terakhir dipandang sebagai representasi nilai kekesatan yang terbaru dan berlaku hingga dua tahun ke depan.
2. Sedangkan Untuk pengujian ketidakrataan, sekalipun rata-rata nilai IRI yang diperoleh di sepanjang ruas jalan tol masih di bawah standar nilai SPM, akan tetapi di beberapa segmen ruas nilai IRI-nya bisa jadi cukup membahayakan. Bahkan untuk persyaratan sebagai suatu ruas jalan yang didesain untuk melayani pergerakan yang maksimal, nilai IRI yang melampaui angka 4,00 m/km dipandang tidak memenuhi SPM yang dipersyaratkan.
3. Untuk parameter waktu tanggap wilayah observasi, perlu dilakukan perhatian mendalam untuk:
 - a. Panjang wilayah observasi yang tidak memadai.

- b. Ketersediaan unit fasilitas aspek mobilitas yang belum memadai.
 - c. Kurang menyebarnya penempatan fasilitas pelayanan hambatan lalu lintas.
4. Untuk parameter marka jalan, dapat memperhatikan hal-hal berikut
 - a. Sebagian marka perlu diperbaiki (marka rusak/ hilang).
 - b. Reflektor marka kurang berfungsi pada malam hari.
 - c. Kualitas marka yang kurang memadai.
 - d. Tidak cepatnya mengganti ulang/ pengecatan marka setelah adanya pelapisan ulang aspal jalan.
 5. Untuk parameter Penerangan Jalan Umum, perlu dimasukkan klausul-klausul sebagai berikut:
 - a. Perawatan lampu.
 - b. Ketergantungan energi listrik dari PLN.
 6. Untuk parameter Pagar Rumija, dari hasil angka yang didapatkan sebetulnya belum tentu mengindikasikan adanya kekurangan panjang pagar rumija, karena ada beberapa lokasi sebagai contoh, untuk lokasi sungai, terkadang diperhitungkan harus ada Pagar Rumija. Dari aspek internal, masih kurangnya pengawasan terhadap kondisi pagar rumija, pemilihan tipe dan kualitas pagar, kurangnya pemeliharaan, terbatasnya budget untuk penggantian pagar rumija. Sedangkan aspek eksternalnya adalah faktor vandalisme, faktor sosial ekonomi masyarakat, serta meningkatnya *demand* yang tidak diimbangi dengan tidak tersedianya prasarana penghubung dari kedua sisi jalan tol.
 7. Untuk parameter Fasilitas Unit Pertolongan/ Penanganan Hambatan Lalu Lintas, perlu perhatian terhadap hal tidak seimbangannya antara ketersediaan fasilitas dengan kebutuhan, kurangnya memadai kelengkapan peralatan untuk pertolongan pertama, kurang optimalnya SOP.

Secara makro, baik BPJT maupun BUJT mendudukan SPM sebagai pelayanan publik yang mendapatkan prioritas disamping sebagai dari tujuan organisasi. Peningkatan program pelayanan itu dapat dilihat dari program-program yang diuraikan di atas, serta pendapat para pemegang kebijakan pada setiap organisasi.

D. Translation Ability

Translation ability merupakan kemampuan aktor penentu kebijakan dalam menerjemahkan dan memahami kebijakan SPM Jalan Tol dan merefleksikan serta menjabarkannya dalam bentuk implementasi. Oleh karena itu *translation ability* merupakan salah satu “faktor kunci” dalam implementasi SPM jalan tol. Dua sub faktor utama yang terkait dengan *translation ability* adalah 1) sumber daya manusia sebagai aktor kebijakan SPM jalan tol, dan 2) pemahaman para aktor kebijakan terhadap Undang-Undang yang melandasi kebijakan SPM Jalan Tol.

1. Sumber daya Manusia Sebagai Aktor Kebijakan SPM Jalan Tol

Sumber daya manusia yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan ini, meliputi penentu kebijakan (Direktorat Jenderal Bina Marga dan BPJT), dan pelaksanaan kebijakan (BPJT dan BUJT). Berdasarkan data yang dihimpun, ketersediaan sumber daya manusia baik penentu maupun pelaksanaan kebijakan SPM Jalan Tol secara kuantitatif cukup memadai dan sesuai dengan kebutuhan sebagaimana tertuang dalam struktur organisasi dan tata kerja yang ditetapkan. Semua formasi/jabatan telah terisi sesuai dengan jumlah yang dikehendaki. Direktorat Jalan Bebas Hambatan, telah didukung oleh sumber daya yang lengkap karena jumlah yang dipersyaratkan telah terpenuhi semua. Demikian juga formasi pimpinan pada BPJT, serta BUJT sebagai unsur pelaksanaan kebijakan juga telah terpenuhi dengan baik.

Namun, jika dilihat dari aspek kualitas, sumber daya manusia para pembuat dan pelaksana kebijakan SPM yang tersedia nampak bervariasi. Sejumlah SDM yang tersedia belum seluruhnya memiliki kualitas yang memadai dan relevan dengan tugas dan tanggung jawab yang diembannya. Masih diperlukan penguatan kemampuan SDM dalam beberapa sektor agar kebijakan Standar Pelayanan Jalan Tol dapat lebih ditingkatkan.

Setidaknya dua saran dapat dibuat untuk meningkatkan kualitas implementasi kebijakan. Perkuat sumber daya manusia

terlebih dahulu. Sumber daya manusia yang menjadi pengambil kebijakan harus mampu mengontrol kebijakan yang ditawarkan kepada publik. Hal ini agar masyarakat tidak bingung dan memahami kebijakan baru yang akan diterapkan agar tidak terjadi frustrasi di kemudian hari.

Kedua, perkuat tujuan pembuatan kebijakan. Dalam pembuatan kebijakan, mungkin ada aktor yang memiliki tujuan baik untuk kepentingan kelompok maupun pribadi. Sehingga terjadi tarik ulur di wilayah ini, dan akhirnya kebijakan tidak dikembangkan untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan, tetapi hanya untuk kepentingan kelompok tertentu. Oleh karena itu penting untuk memastikan bahwa kebijakan ini memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dalam melaksanakan kebijakan ini, masyarakat khususnya pengguna jalan tol tentunya akan senang jika kebijakan tersebut benar-benar baik dan berdampak langsung pada masyarakat secara keseluruhan, dan kebijakan tersebut diimplementasikan secara tepat.

2. Pemahaman dan Tanggapan Implementasi SPM Jalan Tol

Translation ability merupakan salah satu faktor yang dapat mendukung efektivitas implementasi suatu kebijakan publik. Kemampuan intelektual pelaksana kebijakan yang direpresentasikan dengan jenjang pendidikan merupakan salah satu *variabel* yang mempunyai pengaruh terhadap *translation ability*. Hasil wawancara dengan Kabid Operasional dan Pemeliharaan BPJT, Kasubdit Teknis Jalan Bebas Hambatan Direktorat Jalan Bebas Hambatan Ditjen Bina Marga, dan staff BPJT menunjukkan kecenderungan *translation ability* yang berbeda antar pejabat. Pemahaman terhadap SPM Jalan Tol lebih bersifat superfisial daripada substansi.

Pada umumnya para *stakeholder* mengetahui hal detail SPM, meskipun mereka juga mengakui bahwa tidak semua orang tahu dan tidak mau tahu tentang detail pelaksanaan SPM jalan tol. sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang saat ini. Para pihak ini lebih cenderung berharap SPM Jalan Tol dapat memperbaiki keadaan sarana dan prasarana serta pelayanan BUJT

dalam melayani pengguna jalan tol yang selama ini menjadi kendala dan tantangan dalam melaksanakan program pelayanan jalan tol yang prima.

Pemahaman manajemen BUJT yang ditunjukkan melalui peran nyata juga belum sampai pada kontrol kualitas implementasi SPM Jalan Tol, tetapi masih berkisar pada penentuan alokasi dana. Hal ini terjadi karena di satu sisi, *sanctioning* kebijakan dan program implementasi SPM Jalan Tol lebih bernuansa pendekatan bisnis daripada argumentasi substansi, di lain pihak kemampuan dan pemahaman BUJT terhadap isu kebijakan SPM Jalan Tol masih kurang memadai.

Ketika salah satu manajemen BUJT diminta untuk mengartikulasikan pernyataan tentang pentingnya SPM Jalan Tol bagi tingkat layanan terhadap pengguna tol, yang bersangkutan tidak secara *argumentative* memberikan penjelasan tentang substansi kebijakan yang dimaksud. Peningkatan profesionalisme para pegawai atau penyediaan sarana jalan tol merupakan jawaban yang paling sering muncul ketika pelayanan jalan tol menjadi topik diskusi.

Dalam proses penyusunan agenda kebijakan Standar Pelayanan Jalan Tol, kemampuan untuk mengidentifikasi dan menginterpretasi isu kebijakan tidak saja memerlukan pengalaman, tetapi juga perspektif berdasarkan suatu disiplin ilmu. Pemahaman terhadap disiplin ilmu tertentu pada umumnya diperoleh di bangku perguruan tinggi dan belum diajarkan di jenjang sekolah menengah.

Di samping pemahaman terhadap Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 16/PRT/M/2014 tertanggal 17 Oktober 2014, perlu diketahui (semacam penilaian) mengenai dampak positif dan negatif SPM Jalan Tol. Beberapa pegawai BPJT berpendapat bahwa unsur pemerintah maupun swasta menyatakan bahwa “pelayanan jalan tol merupakan kunci dan kita semua bisa menyadari bahwa peningkatan kapasitas sumber daya manusia yang terlibat dalam implementasi Standar Pelayanan Jalan Tol harus diutamakan”.

Cukup banyak pihak yang memberikan tanggapan positif terhadap ‘tekanan’ pihak pemerintah mengenai penerapan SPM

Jalan Tol ini. Menurut penjelasan beberapa pihak, pemerintah telah terlihat punya keinginan kuat dalam mendorong ketersediaan sumber daya manusia dalam mewujudkan pelayanan prima di operasional jalan tol. Penelitian empiris yang dilakukan di beberapa negara tentang SPM Jalan Tol memberikan dampak positif terhadap pencapaian pelayanan jalan tol. Temuan di Amerika misalnya menyimpulkan bahwa SPM Jalan Tol dapat meningkatkan pendapatan jalan tol, dan kualitas dalam pelayanan jalan tol. Pemerintah juga memiliki komitmen untuk mendorong terus pengembangan Standar Pelayanan Jalan Tol, tidak hanya melalui besarnya anggaran yang dialokasikan, melainkan juga cara pandang BUJT terhadap pemenuhan standar tersebut melalui peningkatan sumber daya manusia.

Beberapa tanggapan yang dikumpulkan secara umum juga memberi gambaran adanya pemahaman para pejabat dari unsur terkait dengan pelayanan jalan tol yang cukup memadai tentang penguatan peraturan dan perundangan dalam pelayanan jalan tol, dan sekaligus menunjukkan adanya komitmen yang baik untuk mengupayakan adanya peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam rangka pencapaian layanan prima.

Informasi tentang adanya pemahaman dan komitmen yang baik para pejabat tentang SPM Jalan Tol juga diperoleh dengan fakta, antara lain para petugas lapangan operator jalan tol. Secara keseluruhan menyatakan BUJT, terutama pejabat yang terkait dengan pelayanan jalan tol, menyambut baik serta memiliki komitmen yang tinggi untuk mengimplementasikan SPM Jalan Tol. Beberapa pihak mengungkapkan dukungan dan komitmen yang tinggi operator dalam mendukung SPM Jalan Tol dan mengupayakan peningkatan kualitas layanan jalan tol di dalam Kota Jakarta.

Kenyataan ini menunjukkan adanya keterbatasan sumber daya manusia terutama di BUJT, dari segi latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja, yang mempengaruhi tingkat pemahaman terhadap kebijakan SPM Jalan Tol sejalan dengan teori Murphy dan Gardoni (2007) bahwa apabila seseorang diberi tanggung jawab dalam pengambilan dan diberdayakan, seseorang akan lebih akuntabel di dalam menterjemahkan SPM Jalan Tol. Variabel inilah

yang nampaknya juga berpengaruh terhadap implementasi SPM Jalan Tol yang direfleksikan dalam proses pengambilan keputusan dalam bentuk kebijakan. Agenda kebijakan SPM Jalan Tol yang merupakan pencerminan dari *translation ability* diharapkan lebih sesuai dengan kebutuhan pelayanan jalan tol, sehingga kebijakan yang diformulasikan dan diputuskan pemerintah melalui BPJT dan DJBM lebih obyektif dan menjadi prakondisi implementasi kebijakan SPM Jalan Tol.

Data tentang *translation ability* tidak hanya diketahui melalui kemampuan untuk menerjemahkan kebijakan yang bersifat menyeluruh menjadi kebijakan teknis dalam konteks ruas jalan tol. Untuk itu diperlukan kemampuan dalam menerjemahkan kecenderungan-kecenderungan yang terjadi secara lokal menjadi satu kebijakan yang jika diterapkan dapat memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh BUJT.

Translation ability pelaksana SPM Jalan Tol yang dituangkan dalam agenda penyusunan SPM Jalan Tol belum banyak dirumuskan dari permasalahan-permasalahan ruas jalan tol, tetapi sebaliknya agenda penyusunan kebijakan masih diwarnai oleh dua tim yaitu BPJT dan DJBM. Kecenderungan ini secara tidak langsung menggambarkan *translation ability* penentu kebijakan SPM Jalan Tol, didominasi oleh pihak pemerintah yang terdiri dari BPJT dan DJBM.

Translation ability yang terjadi di BPJT tidak hanya dari sudut pandang pikiran masing-masing pejabat/pelaksana kebijakan, tetapi juga dari kemampuan untuk mendefinisikan secara jelas kewenangan yang harus mereka tetapkan untuk pelaksanaan SPM Jalan Tol. Pemahaman terhadap konsep *translation ability* semacam inilah yang merupakan dasar untuk menginterpretasikan warna kebijakan SPM Jalan Tol.

Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Operasional dan Pemeliharaan BPJT, Kasubdit Teknik Jalan Bebas Hambatan DJBM dan BUJT memberikan isyarat bahwa pemerintah [BPJT-Red] mempunyai tanggung jawab dalam penempatan seseorang dalam suatu jabatan tertentu. Kecenderungan ini mengindikasikan bahwa BPJT mempunyai pengaruh yang lebih kuat dibanding

dengan BUJT dalam pelaksanaan SPM Jalan Tol. Namun hasil wawancara tidak dapat mengungkapkan pernyataan mengapa BPJT cenderung lebih mempunyai pengaruh yang lebih kuat dibanding dengan BUJT, padahal pengukuran dilakukan oleh BUJT. Jawaban yang bersifat '*spekulatif*' adalah pihak BPJT memiliki kewenangan *adjustment* dalam menilai hasil pengukuran. Jika BUJT tidak menepati janji dalam pelaksanaan SPM Jalan Tol maka BPJT akan mempertanyakan dan 'menekan' pada saat pengajuan penyesuaian tarif yang dilakukan oleh BUJT setiap 2 tahun sekali.

3. Pengelolaan Sumber daya Manusia BUJT

Informan yang digunakan dalam pembahasan ini merupakan salah satu pegawai di BUJT yang mengoperasikan jalan tol di Jakarta, selanjutnya akan disebut sebagai perseroan. Perseroan merupakan perusahaan jalan tol swasta pertama di Indonesia yang dinilai masih eksis di industri jalan tol. Ekspansi perusahaan merupakan salah satu barometer pertumbuhan industri jalan berbayar di Indonesia. Pertumbuhan bisnis yang berkelanjutan merupakan strategi perseroan untuk tetap menjadi yang terdepan dan berdaya saing tinggi di industri jalan tol baik regional maupun nasional.

Untuk mendukung tujuan tersebut, BUJT ini senantiasa mengoptimalkan penggunaan sumber daya manusia (SDM) yang ada. Jumlah karyawan sebanyak 388 orang yang merupakan salah satu aset terpenting yang membantu menunjang operasional Perseroan. Namun demikian, berbagai upaya akan terus dilakukan untuk menjaga dan meningkatkan operasional Perseroan di masa mendatang, antara lain peningkatan kualitas sumber daya manusia, pengembangan organisasi, serta peningkatan manajemen dan hubungan kemitraan dengan karyawan.

Dalam rangka mendorong proses pengembangan karyawan dengan memperhatikan kebutuhan dan pertumbuhan bisnis, Perseroan menerapkan praktik *corporate human capital management system* (CHCM). Sesuai dengan pedoman CHCM, pengelolaan personalia di Perseroan mengacu pada sistem dan kebijakan di tingkat perusahaan yang dirancang dan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan organisasi masing-masing anak perusahaan Perseroan.

Menurut informan, agar Perseroan menjadi “organisasi yang berkualitas” yang didukung oleh “SDM yang berkualitas”, terdapat 3 (tiga) pilar utama yang mendukung strategi sumber daya manusia.

Strategi SDM menekankan penyesuaian sumber daya manusia dan kompetensi dengan portofolio bisnis perusahaan, di samping pengembangan rencana kepegawaian untuk lima tahun ke depan dan rencana rekrutmen tahunan untuk memberikan informasi yang lebih akurat. Rencana kepegawaian harus dibuat pada kuartal keempat setiap tahun dan berlaku selama satu tahun. Rencana kepegawaian harus berisi berbagai informasi, termasuk nama pos yang ditempati atau saat ini ditempati, pangkat, alur kerja, pos, jumlah pelatihan, rencana manajemen staf bulanan, termasuk promosi, dan status pemindahan dan tugas.

Rencana ketenagakerjaan didasarkan pada identifikasi kebutuhan karyawan, yang meliputi penjelasan profil sumber daya yang dihitung berdasarkan kegiatan usaha masing-masing perusahaan di dalam perusahaan, serta penjelasan berdasarkan pendidikan, jabatan, dan usia. Dalam memenuhi kebutuhan sumber daya manusia jangka pendek, Perseroan mengutamakan calon internal, mengoptimalkan sumber daya lingkungan perusahaan, menggunakan sinergi sumber daya manusia di perusahaan. Sinergi ini bertujuan untuk mengedepankan efektivitas pendanaan *rekrutmen* dan mendapatkan kandidat terbaik dengan kualifikasi yang tepat, dapat memberikan peluang pengembangan profesional yang diharapkan dapat meningkatkan motivasi kerja dan komitmen karyawan terhadap perusahaan.

Dalam pemenuhan sumber daya manusia jangka panjang, terutama untuk pekerjaan di luar kewenangan perusahaan, akan dialihdayakan - mempekerjakan sumber daya manusia yang berpengalaman serta lulusan baru dari universitas terkemuka di tingkat lokal dan internasional. Penilaian potensi, kompetensi dan *attitude* adalah aspek yang ditekankan dalam proses rekrutmen calon karyawan sebagai upaya Perseroan untuk mendapatkan SDM yang berkualitas. Dalam proses rekrutmen, Perseroan bekerjasama dengan konsultan independen yang profesional.

Penerapan sistem ini dilakukan secara online berdasarkan sejumlah indikator perilaku yang ditunjukkan oleh karyawan di

tempat kerja. Evaluasi kinerja setiap pegawai dievaluasi dalam 2 (dua) aspek. Aspek pertama adalah aspek kinerja, berdasarkan tujuan kinerja individu yang dirumuskan melalui *key performance indicator* (KPI). Sedangkan aspek kedua adalah aspek kompetensi, yaitu pengetahuan dan pengalaman yang dibutuhkan serta proses yang dilakukan untuk mencapai hasil kerja yang diharapkan. Hasil penilaian profesional juga akan dikaitkan dengan proses lain, seperti peningkatan kualifikasi dan produktivitas, pengembangan profesional, dan penghargaan.

Perusahaan juga menerapkan kebijakan remunerasi dan denda yang merupakan komitmen bersama antara karyawan dan perusahaan untuk mencapai hasil kerja. Para karyawan yang bekerja paling keras dan terbukti berkontribusi pada keberhasilan unit kerja akan diberi penghargaan atas penilaian kinerja mereka. Padahal Karyawan yang tidak mencapai tujuan akan mendapat sanksi (*punishment*). Sebagai bentuk penghargaan, salah satu hal yang dilakukan adalah *Pay for Performance*

Terakhir, tidak melupakan keterampilan teknis, Perusahaan berkepentingan untuk memberikan etika profesional kepada karyawan. Nilai-nilai, etika dan budaya perusahaan senantiasa diberikan dalam rangka meningkatkan dan mengembangkan kompetensi inti dalam rangka efisiensi organisasi, mengembangkan karakter dan sikap positif dalam bekerja, meningkatkan motivasi dan nilai-nilai bentuk, Etika dan budaya kerja perusahaan.

4. Sumber daya manusia sebagai aktor kebijakan SPM Jalan Tol

Dari segi sumber daya manusia, terdapat *trend* yang sama di BPJT dan DJBM maupun BUJT. **Pertama**, sumber daya manusia merupakan faktor penentu dan pelaksana kebijakan publik bidang pelayanan jalan tol di kedua belah pihak ini secara kuantitatif memadai karena sesuai dengan jumlah yang diperlukan, dan sesuai dengan struktur organisasi dan tata kerja yang telah ditetapkan oleh masing-masing organisasi. **Kedua**, terdapat kecenderungan yang sama mengenai latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja aktor penentu maupun pelaksana kebijakan di kedua organisasi ini. Analisis data menunjukkan bahwa aktor penentu kebijakan, yaitu

pejabat di BPJT dan DJBM ini sama-sama memiliki latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja yang bervariasi dan masih *relevan* dengan tugas dan tanggung jawab bidang pelayanan jalan tol. Sedangkan aktor pelaksana kebijakan, yaitu BUJT memiliki latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja yang lebih memadai dan relevan dengan bidang operasional jalan tol.

Ketiga, meskipun latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja aktor penentu kebijakan sudah memadai dan cukup *relevan* dengan pendidikan, tampaknya tetap diperlukan kesungguhan dan komitmen baik aktor penentu kebijakan ini untuk mengetahui, mendalami, dan menunjang kebijakan dan program-program pelayanan jalan tol, meskipun pada beberapa proses diskusi maupun pembahasan kebijakan dan program peningkatan pelayanan jalan tol kadang kala terkesan lamban pada proses awalnya, dan kurang sejalan dengan harapan masyarakat.

Selain persamaan, terdapat perbedaan yang sangat signifikan dan perlu dibahas lebih lanjut. Perbedaan tersebut adalah adanya perbedaan latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja antar aktor penentu kebijakan dan aktor pelaksana kebijakan publik bidang pelayanan jalan tol. Secara keseluruhan unsur penentu kebijakan memiliki latar belakang pendidikan lebih tinggi dan lebih luas dibanding aktor pelaksana kegiatan. Namun pengalaman kerja aktor pelaksana lebih memadai dan *relevan* daripada yang dimiliki oleh aktor penentu kebijakan. Pertanyaan yang muncul adalah, mengapa hal ini bisa terjadi? Berdasarkan hasil analisis data, sekurang-kurangnya ada dua hal yang menyebabkan perbedaan ini terjadi. **Pertama**, perbedaan itu terjadi karena jabatan penentu kebijakan, adalah jabatan dengan persyaratan cukup ketat dan keberadaannya dipengaruhi oleh kebijakan kepegawaian secara nasional. **Kedua**, jabatan pelaksana yang mengimplementasikan kebijakan merupakan jabatan praktis, yang lebih mempertimbangkan kompetensi dan kecakapan baik dari segi latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja mereka.

Dalam konteks keterkaitan setiap aktor pelaksana kebijakan pelayanan jalan tol, sudah sepantasnya dan akan lebih efektif dan efisien apabila aktor penentu dan pelaksana kebijakan ini memiliki kompetensi serta latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja

yang berimbang, sehingga interaksi, koordinasi, dan lebih efektif dan berdaya guna. Interaksi, koordinasi dan kesatuan langkah yang baik akan berpengaruh pula terhadap efektivitas dan efisiensi dalam pencapaian misi dan tujuan organisasi. Terkait dengan pentingnya sumber daya manusia dalam suatu organisasi, Kasim (1995) menyatakan bahwa keberhasilan suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh manusianya, dan tingkat motivasi untuk mencapai suatu keberhasilan pada seseorang dipengaruhi pula oleh beberapa faktor, antara lain pengalaman pribadi dan pekerjaan. Hal ini sejalan dengan pendapat Koeswara (2001) yang menyatakan bahwa peranan pemerintah dalam pelaksanaan pelayanan publik sangat penting dan menentukan. Faktor kemampuan merupakan salah satu aspek yang melekat pada karakteristik aparatur pemerintah yang ikut mempengaruhi pelaksanaan pelayanan jalan tol. Oleh karena itu, sudah seharusnya apabila sumber daya manusia merupakan unsur penting dan harus mendapat perhatian serius dalam suatu organisasi.

Untuk menjadi pegawai dan untuk menduduki jabatan tertentu di BPJT dan DJBM, seseorang harus memenuhi standar pendidikan minimal, yang pada umumnya berlatar belakang pendidikan sarjana, sedangkan untuk menjadi pegawai pelaksana di BUJT tidak dipersyaratkan secara khusus, di samping tidak membatasi latar belakang pengalaman kerja yang dimiliki sebelumnya. Dengan demikian, tidak mengherankan apabila antara aktor penentu dan pelaksana kebijakan ini berdiskusi di luar konteks dan mengalahkan *academic power* yang dimiliki oleh penentu kebijakan publik.

Salah satu dampak dari kurang relevannya latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja aktor pelaksana kebijakan ini, adalah kurang efisien dan efektifnya kebijakan pelayanan jalan tol yang dilaksanakan. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator. Salah satu indikator kongkrit adalah adanya perbedaan pemahaman antara BPJT dengan BUJT tentang program patroli setiap 30 menit. Program patroli ini yang dianggap penting oleh BPJT, ternyata kurang mendapat respon yang baik oleh BUJT, sehingga program tersebut tidak mendapat alokasi anggaran dan

digantikan dengan CCTV. Indikator lain yang menunjukkan kurangnya efektivitas kebijakan terlihat dari adanya kecenderungan BUJT, lebih menyetujui kebijakan dan program-program yang bersifat fisik yang segera dapat dilihat hasilnya daripada program-program non-fisik yang tidak selalu dapat dilihat hasilnya dalam waktu singkat.

Menurut Calderón & Servén (2004) kecenderungan pembangunan di negara berkembang lebih mengutamakan pembangunan fisik, dibandingkan pengembangan non-fisik. Dalam benak para aktor, pembangunan yang bersifat fisik cenderung lebih mudah terlihat manfaatnya dan mudah mempertanggungjawabkannya. Padahal di sisi lain, pembangunan fisik tanpa diiringi oleh pembangunan dalam bidang lain hasilnya tidak akan maksimal. Sebagai contoh, jalan di bangun namun pelayanan tidak ditingkatkan maka yang terjadi tingkat layan lalu lintas akan tetap kurang baik.

Para aktor pelaksana kebijakan sering menganggap tingkat pelayanan jalan tol sebagai proses yang dapat dilihat hasilnya dalam waktu singkat daripada sebagai *long term process and investment*. Dengan demikian, pandangan para pelaksana kebijakan yang semacam ini kurang dapat menunjang konsep pelayanan jalan tol secara keseluruhan.

5. Pemahaman dan tanggapan penentu kebijakan dan pelaksana kebijakan terhadap Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2014

Hasil analisis data yang dihimpun dari di BPJT, DJBM maupun di BUJT menunjukkan adanya beberapa kesamaan. **Pertama**, sudah cukup pahamnya aktor penentu dan pelaksana kebijakan pelayanan jalan tol. Berdasarkan data yang dihimpun, hampir semua informan menyatakan sudah memahami secara komprehensif dan menyeluruh mengenai peraturan yang mengatur kebijakan SPM Jalan Tol. Sebagian besar informan yang merupakan aktor kebijakan sudah pernah membaca peraturan tersebut, bahkan mendalami dan memahami isinya. Para informan ini menyatakan cukup banyak tahu tentang apa saja yang menjadi kewenangan dan tanggung jawab BPJT dan DJBM. Hal tersebut

salah satunya dikarenakan SPM Jalan Tol telah berlangsung sejak Tahun 2006 dengan menggunakan peraturan sebelumnya. Hanya ada beberapa dari aktor kebijakan publik yang pemahamannya kurang mendalam mengenai SPM Jalan Tol, termasuk Undang-Undang yang menjadi acuannya. Meskipun belum sepenuhnya memahami, paling tidak mereka telah mengetahui filosofi, konsep dasar, dan garis besar isi dari kebijakan SPM Jalan Tol terbaru.

Kedua, jika dianalisis dari aktor kebijakan SPM Jalan Tol, terlihat secara umum unsur BPJT dan DJBM, lebih mengetahui dan memahami kebijakan SPM Jalan Tol daripada unsur BUJT. Memang ada beberapa BUJT yang memahami kebijakan SPM Jalan Tol, terutama BUJT yang sudah menjalankan usahanya sebelum lahir BPJT di Tahun 2005. Hal ini dapat dipahami karena memang secara teknis BUJT tersebut sudah menangani masalah perusahaan jalan tol semenjak sebelum kebijakan regulator baru diberlakukan. Namun demikian, ada salah satu direksi BUJT baru yang cukup menguasai dan paham tentang kebijakan SPM Jalan Tol, serta kemampuan analisis dan daya nalar pejabat tersebut cukup baik. Hal ini terlihat saat peneliti mewawancarai dan berdiskusi dengannya.

Selain persamaan, ada pula beberapa perbedaan yang menonjol yang terkait dengan pemahaman aktor kebijakan SPM Jalan Tol. Perbedaan-perbedaan tersebut adalah pertama, berdasarkan analisis data yang diperoleh dari informan tampak ada kecenderungan bahwa pemahaman DJBM lebih baik daripada pejabat aktor penentu kebijakan di BPJT. Dari hasil wawancara dengan para informan sebagaimana telah dideskripsikan pada bagian sebelumnya, dapat diperoleh gambaran bahwa para Kasubdit di DJBM lebih banyak memahami SPM Jalan Tol. Sedangkan di BPJT, mereka lebih cenderung memaknai SPM Jalan Tol “kewenangan” daripada “tanggung jawab”, sehingga yang terjadi adalah kebijakan yang diturunkan (*derived*) dari kewenangan dan bukan tanggung jawab. Sedangkan aktor pelaksana kebijakan yaitu BUJT lebih cenderung memaknai kebijakan SPM Jalan Tol dari substansi praktis. Hal ini terlihat dari program-program yang dijabarkan dari kebijakan SPM Jalan Tol lebih menyentuh pada permasalahan dan kebutuhan pelayanan di tingkat operasional.

Perbedaan pemahaman inilah yang seringkali menjadi pemicu terjadinya benturan kepentingan sehingga konflik pun tak terelakkan sebagaimana teori konflik yang dikemukakan oleh Wexley & Nuki (2005), sehingga terjadi *bargaining* antar aktor kebijakan SPM Jalan Tol melalui berbagai negosiasi untuk menghasilkan suatu kesepakatan atau persetujuan, yang kadang kala mengesampingkan makna dari perencanaan maupun keputusan yang diambil. Dalam proses negosiasi ini seringkali pelaksana kebijakan yang memiliki substansi harus terpaksa mengalah kepada penentu kebijakan yang memiliki pemahaman lebih baik namun mengesampingkan makna dari pelayanan itu sendiri.

Dari analisis *translation ability* ini, muncul isu penting yang perlu dibahas lebih lanjut yaitu “apakah latar belakang pendidikan dan latar belakang pengalaman kerja berpengaruh terhadap tingkat pemahaman para pejabat terhadap kebijakan SPM Jalan Tol?” Berdasarkan analisis data yang terkait dengan *translation ability*, Nampak ada pengaruh latar belakang pengalaman kerja para pelaksana kebijakan terhadap pemahaman kebijakan SPM Jalan Tol. Hal ini terlihat saat diwawancarai dan diminta pendapat serta pemahaman mengenai SPM Jalan Tol. Bagi yang berpendidikan lebih tinggi (Pascasarjana) pada umumnya menjawab dan memberikan pandangan acak sesuai dengan materi substansi SPM Jalan Tol daripada yang berpendidikan lebih rendah. Meskipun pendidikan lebih tinggi tidak sepenuhnya memiliki pemahaman tentang kebijakan SPM Jalan Tol lebih baik, karena ada variabel lain yang ternyata juga mempengaruhi pemahaman.

Isu mendasar lainnya yang muncul dari analisis ini adalah “Apakah pemahaman pejabat karir yang bekerja di bidang yang sama lebih baik daripada pejabat yang berpindah-pindah dalam memahami kebijakan SPM Jalan Tol? Analisis data dan pembahasan menunjukkan bahwa secara substansi para pejabat yang bekerja dalam bidang jalan tol secara berkesinambungan lebih memahami kebijakan SPM Jalan Tol daripada pejabat lainnya, meskipun pemahaman pejabat yang dimaksud tersebut juga belum sepenuhnya memadai.

Dari analisis ini, dapat diperoleh gambaran bahwa latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja berpengaruh terhadap *translation ability* aktor penentu dan pelaksana kebijakan sangat berpengaruh terhadap kualitas perencanaan dan kebijakan yang diambil. Ketidaksesuaian keputusan atau tujuan satu dengan yang lain akan mengakibatkan tidak tercapainya tujuan yang lain, di samping rentan pula terhadap kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam implementasinya.

Apabila dibahas dari teori Peter Senge (1995) yang melihat organisasi sebagai sistem yang bersatu daripada sebagai individu. Temuan ini menunjukkan bahwa organisasi pembelajar adalah organisasi di mana karyawan terus berkembang dan meningkatkan kemampuannya untuk menciptakan hasil yang benar-benar diinginkan. Kondisi untuk berpikir dan perluasan model pemikiran baru dipertahankan, dan aspirasi kolektif dan situasi di mana orang terus-menerus belajar bersama dibiarkan berkembang dengan bebas. Berbagai teori di atas menekankan perlunya interaksi positif (tidak hanya secara individu) antara para pelaku organisasi sebagai satu kesatuan agar dapat terus belajar meningkatkan kapasitasnya.

Secara umum temuan ini sesuai dengan teori Gerston (2014) yang menunjukkan bahwa komponen utama pendukung dalam implementasi pelayanan jalan tol yang dimaksud adalah *translation ability* sumber daya manusia sebagai pelaksana pelayanan jalan tol, organisasi dan manajemen pelaksanaan kebijakan pelayanan jalan tol. Semakin tinggi peran dan komitmen para pengambil keputusan dan pelaksana pelayanan jalan tol. Semakin efektif pemberdayaan komponen pendukungnya, semakin optimal proses dan mutu pelayanan jalan tol. Kondisi ini, pada akhirnya akan menentukan efektivitas pelayanan jalan tol kepada publik.

E. Organisasi dan Manajemen

Kebijakan implementasi SPM Jalan Tol juga membawa konsekuensi pada penataan organisasi atau kelembagaan serta pengelolaan sumber daya manusia. Struktur organisasi dan jabatan, yang disesuaikan dengan kebutuhan pemerintah dan organisasi BUJT. Gambaran tentang organisasi dan manajemen dalam mewujudkan

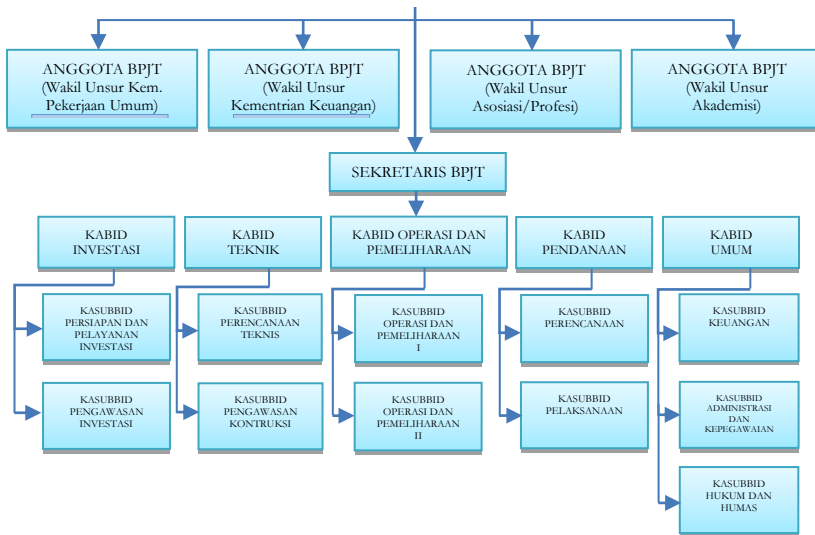
SPM Jalan Tol dapat dilihat dari (1) struktur organisasi dan tata BPJT, (2) tugas pokok dan fungsi masing-masing unit organisasi, dan (3) proses pengisian jabatan dan pengangkatan pejabat. Walaupun BPJT merupakan organisasi tersendiri, namun tetap masih dalam struktur terkait dengan Ditjen Bina Marga.

1. Organisasi dan Tata Kerja

BPJT mempunyai struktur organisasi, yang disesuaikan dengan kebutuhan organisasi regulator. Struktur organisasi BPJT terdiri dari Anggota BPJT dan Sekretariat BPJT. Anggota BPJT terdiri dari terdiri dari 5 (lima) orang anggota dengan susunan 1 (satu) orang kepala merangkap anggota dan 4 (empat) orang anggota. Kepala BPJT merupakan wakil dari unsur Pemerintah yang bertanggung jawab di bidang jalan dan merangkap sebagai anggota, sedangkan anggota lainnya adalah berasal dari beberapa unsur, yang akan dijelaskan pada sub bagian berikutnya. Susunan organisasi BPJT dapat dilihat pada Gambar 15.

Seperti disebutkan di depan, dengan terbitnya Undang Undang No. 38 tahun 2004 tentang Jalan yang menggantikan Undang Undang No. 13 tahun 1980 serta terbitnya Peraturan Pemerintah No. 15 yang mengatur lebih spesifik tentang jalan tol terjadi perubahan mekanisme bisnis jalan tol diantaranya adalah dibentuknya Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) sebagai regulator industri jalan tol di Indonesia, serta penetapan tarif tol oleh Menteri Pekerjaan Umum dengan penyesuaian setiap dua tahun. Dengan demikian peran otorisator yang saat itu dipegang oleh PT Jasa Marga dikembalikan kepada Pemerintah. Sebagai konsekuensinya, Perseroan menjalankan fungsi sepenuhnya sebagai sebuah perusahaan pengembang dan operator jalan tol yang akan mendapatkan ijin penyelenggaraan tol dari Pemerintah. Sedangkan pemerintah membangun organisasi baru sebagai regulator melalui BPJT. Dalam implementasinya tidak sedikit dasar-dasar organisasi dan kebijakan diambil dari PT Jasa Marga sebagai rujukan awal. Seiring dengan waktu organisasi baru ini berkembang dan terus menyempurnakan diri.

KEPALA



Gambar 15
Struktur Organisasi BPJT

Untuk mendukung kinerja BPJT dilekatkan dalam organisasi tersebut Sekretariat BPJT yang merupakan unit kerja setingkat eselon II di Direktorat Jenderal Bina Marga. Sekretariat BPJT memiliki unit kerja berupa Bagian dan Bidang yang secara teknis mempunyai tugas mengimplementasikan kebijakan SPM Jalan Tol. Seluruh kepala bidan dan kepala bagian memiliki tingkat jabatan yang sama. Bidang dan Bagian kerja tersebut meliputi:

- (1) Bagian Umum.
- (2) Bidang Investasi.
- (3) Bidang Teknik.
- (4) Bidang Operasional dan Pemeliharaan.
- (5) Bidang Pendanaan.

Masing-masing bagian dan bidang mempunyai unit pendukung yang mempunyai tugas dan fungsi lebih spesifik yang disebut sub bidang dan sub bagian.

2. Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi

Dalam melaksanakan wewenang, sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No 43/PRT/M/2015 BPJT mempunyai tugas dan fungsi merekomendasikan agar Menteri menetapkan tarif awal dan penyesuaian tarif tol; mengambil alih hak pengusahaan jalan tol pada akhir masa konsesi dan merekomendasikan operasi baru kepada Menteri; mengambil alih hak sementara atas beberapa konsesi yang dibayarkan yang tidak sesuai dengan pelaksanaan konsesi dan kemudian memberikan kembali konsesi; mempersiapkan pengusahaan tol, termasuk analisis kelayakan finansial, studi kelayakan dan penyusunan amdal; dan melakukan perolehan investasi jalan tol secara transparan dan terbuka melalui tender; serta membantu pelaksanaan proses pengadaan tanah dengan memastikan kepastian dana pengadaan tanah; memantau perencanaan dan pelaksanaan konstruksi yang dilakukan oleh entitas komersial, serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol; mengawasi entitas komersial dalam memenuhi semua kewajiban kontrak pengusahaan jalan raya dan secara berkala memberitahu Menteri.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, BPJT dapat melibatkan tenaga profesional atau penyedia jasa di bidangnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BPJT beranggotakan lima orang, terdiri dari satu orang ketua merangkap anggota, dan empat orang anggota. Kepala BPJT merupakan wakil dari unsur pemerintah yang bertanggung jawab di beberapa bidang.

Sedangkan anggota BPJT terdiri dari tiga unsur pemerintah, satu akademisi dan satu unsur masyarakat. Unsur pemerintah terdiri dari 2 (dua) orang perwakilan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dan 1 (satu) orang perwakilan Kementerian Keuangan. Pihak yang berkepentingan adalah perwakilan dari asosiasi profesional.

Kepala dan Anggota BPJT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Menteri menunjuk Kepala dan anggota BPJT dalam tes bakat untuk calon anggota yang memenuhi syarat. Tugas ketua adalah mengkoordinasikan anggota dalam melaksanakan fungsi dan kompetensinya; untuk menyusun rencana kerja BPJT; melaporkan secara berkala kepada Menteri atas pelaksanaan tugas

BPJT; mewakili BPJT di pengadilan dan seterusnya; dan melakukan pengawasan internal terhadap tata kelola perusahaan dan pengelolaan keuangan BPJT.

Anggota BPJT, sebagaimana disebutkan, diinstruksikan untuk membantu Kepala BPJT dalam menjalankan tugas dan fungsinya; mengkoordinasikan dan mengontrol pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan oleh kepala; untuk mempersiapkan rencana kerja tahunan dan anggaran bersama dengan kepala; melaksanakan tugas kepala BPJT jika berhalangan; menjalankan fungsi resmi lainnya yang ditugaskan oleh kepala BPJT; untuk berpartisipasi dalam berbagai pertemuan; berkontribusi dalam penyusunan kebijakan BPJT; dan merupakan koordinator bidang ditetapkan dengan Keputusan Kepala BPJT.

Dalam rangka memfasilitasi pelaksanaan fungsi dan tanggung jawab BPJT, telah dibentuk Sekretariat BPJT di lingkungan kementerian. Sekretariat BPJT merupakan bagian dari staf yang membantu BPJT dalam memberikan dukungan teknis dan administratif kepada Sekretaris untuk pengelolaan jalan tol. Bertanggung jawab secara teknis kepada kepala BPJT dan secara administratif kepada Menteri. Sekretariat BPJT bertanggung jawab untuk memberikan layanan teknis dan administratif kepada BPJT.

Dalam menjalankan fungsinya, Sekretariat BPJT menjalankan fungsi dan evaluasi pengelolaan jalan tol dan pengembangan sistem informasi; untuk menyiapkan, melayani, dan memelihara jalan tol; mengawasi dan memantau pelaksanaan kontrak konsesi jalan tol oleh BUJT; pelaksanaan perencanaan, pengelolaan dan bahan penetapan skala prioritas alokasi modal kerja, serta penatausahaan, penyaluran dan pembayaran kembali pinjaman dana bergulir; pelaksanaan hukum dan hubungan masyarakat, administrasi, layanan masyarakat dan keuangan.

Sekretariat BPJT terdiri dari Bagian Umum; Bidang Teknik; Bidang Investasi; Bidang Operasi dan pemeliharaan; dan Bidang Pembiayaan. Secara khusus, Bidang Umum bertanggung jawab atas kegiatan administrasi, operasional, keuangan, dokumenter, hukum dan hubungan masyarakat. Dalam menjalankan fungsinya Bidang Umum melaksanakan fungsi aspek hukum, perlindungan hukum

dan sosialisasi hukum, serta pendokumentasian, periklanan dan publikasi jalan tol; mengumpulkan dan mengelola data dan informasi penyelenggaraan jalan tol, serta mengembangkan sistem informasi; mengelola urusan administrasi, menyediakan dan memelihara sarana dan prasarana, serta merencanakan, mengaktifkan, dan mengembangkan sumber daya manusia; pengelolaan anggaran, administrasi keuangan, evaluasi dan pelaporan penggunaan anggaran dan penyelesaian hasil audit.

Bagian Umum terdiri dari Sub Bagian Hukum dan Hubungan Masyarakat; Sub Bagian Administrasi dan Kepegawaian; dan Sub Bagian Keuangan. Sub Bagian Hukum dan Humas bertanggung jawab dalam memberikan kegiatan hukum, advokasi hukum dan kegiatan hukum, dokumen pelaksana, pembinaan dan penerbitan jalan tol, pengumpulan dan pengelolaan data dan informasi penyelenggaraan jalan tol, dan pengembangan sistem informasi. Sub Bagian Tata Usaha dan Kepegawaian wajib melakukan prosedur administrasi, menyediakan dan memelihara sarana dan prasarana, serta merencanakan, mengaktifkan, dan mengembangkan sumber daya manusia. Sedangkan Sub Bagian Keuangan bertanggung jawab atas pengelolaan anggaran, administrasi keuangan, evaluasi dan pelaksanaan anggaran serta pelaporan hasil audit.

Bidang keteknikan bertugas mengawasi persiapan dan pelaksanaan pembangunan jalan tol. Dalam pelaksanaan fungsi bidang Keteknikan, melaksanakan pemenuhan kewajiban badan usaha terkait aspek teknis berdasarkan perjanjian perusahaan jalan tol, pelaksanaan evaluasi rencana teknis akhir. entitas komersial dan persiapan rekomendasi persetujuan; mengawasi pembangunan jalan tol oleh entitas komersial; pelaksanaan uji kelayakan dan kesesuaian jalan tol; pelaksanaan penilaian teknis terhadap perubahan lingkup konsesi jalan tol.

Bidang keteknikan terdiri atas subbidang perencanaan teknis dan pengawasan konstruksi. Fungsi sub bidang perencanaan teknis adalah mengawasi pemenuhan kewajiban badan usaha terkait dengan aspek teknis dalam perjanjian perusahaan jalan tol, mengevaluasi rencana teknis akhir yang disiapkan oleh badan usaha dan menyiapkan rekomendasi untuk persetujuan. Sedangkan

subbidang Pengawasan Konstruksi bertugas mengawasi pembangunan jalan raya oleh entitas komersial, melakukan pengujian terhadap fungsionalitas dan pengoperasian jalan raya, serta melakukan asesmen teknis terhadap perubahan lingkup pengusahaan jalan tol.

Bidang investasi ditugaskan untuk menyiapkan, melayani dan memelihara konsesi jalan tol. Dalam menjalankan fungsinya, bidang investasi melaksanakan fungsi: penyusunan kajian kelayakan finansial dan lingkungan jalan tol dan penetapan model bisnis pengusahaan jalan tol; persiapan kontrak konsesi jalan tol dan proposal konsesi jalan tol; mengawasi pemenuhan kewajiban badan usaha terkait dengan aspek investasi berdasarkan perjanjian pengusahaan jalan tol berbayar; pemantauan pelaksanaan investasi jalan tol, penyusunan penilaian dan penyesuaian awal tarif tol; pelaksanaan penilaian investasi atas perubahan volume konsesi jalan tol; dan bersiap untuk mengambil alih hak pengusahaan jalan tol yang masa konsesinya sudah habis atau tidak sesuai dengan konsesinya.

Dalam menjalankan fungsinya, bidang Investasi terdiri atas subbidang persiapan dan pelayanan investasi; dan subbidang Pengawasan Investasi. subbidang persiapan dan pelayanan investasi bertugas melakukan studi tentang kelayakan finansial dan lingkungan jalan tol, menetapkan model bisnis untuk konsesi jalan raya, dan menyiapkan kontrak dan tender konsesi jalan tol untuk konsesi jalan tol. Selanjutnya, tugas sub bidang Pengawasan Investasi adalah mengawasi pemenuhan kewajiban badan usaha terkait dengan aspek penanaman modal dalam kontrak pengusahaan jalan tol, mengawasi pelaksanaan investasi jalan tol, menyiapkan penilaian dan penyesuaian investasi. tarif tol awal, melakukan penilaian investasi atas perubahan volume konsesi jalan raya dan mempersiapkan perolehan hak.

Bidang Operasian dan Pemeliharaan bertanggung jawab untuk mengawasi pengoperasian jalan tol. Dalam menjalankan fungsinya, Bidang Operasi dan Pemeliharaan menjalankan fungsi sebagai berikut: memantau kepatuhan terhadap kewajiban entitas komersial terkait pengoperasian dan pemeliharaan kontrak konsesi jalan tol; menilai rencana pengoperasian dan pemeliharaan jalan

yang disiapkan oleh entitas komersial dan mengawasi pelaksanaannya; untuk mengawasi entitas komersial sesuai dengan SPM jalan tol; menilai pelayanan jalan tol, kepuasan pengguna jalan tol dan keselamatan lalu lintas jalan tol; mengelola volume lalu lintas dan data kecelakaan, serta menyusun rekomendasi kebijakan.

Bidang Operasi dan Pemeliharaan, terdiri atas Subbidang Operasi dan Pemeliharaan I; dan Subbidang Operasi dan Pemeliharaan II. Subbidang Operasi dan Pemeliharaan I mempunyai tugas mengawasi pemenuhan kewajiban badan niaga yang terkait dengan operasi dan pemeliharaan berdasarkan kontrak perusahaan jalan tol, melaksanakan penilaian rencana dan pengawasan operasi dan pemeliharaan jalan tol yang dibuat oleh BUJT, pembinaan BUJT sesuai dengan SPM jalan tol, penilaian pelaksanaan pelayanan jalan tol, penilaian kepuasan dan keselamatan pengguna jalan tol, pengelolaan volume data lalu lintas dan kecelakaan, serta penyusunan kebijakan. rekomendasi untuk ruas jalan tol di Wilayah I.

Bidang Operasi dan Pemeliharaan, terdiri atas Subbidang Operasi dan Pemeliharaan II; dan Subbidang Operasi dan Pemeliharaan II. Subbidang Operasi dan Pemeliharaan II mempunyai tugas mengawasi pemenuhan kewajiban badan niaga yang terkait dengan operasi dan pemeliharaan berdasarkan kontrak perusahaan jalan tol, melaksanakan penilaian rencana dan pengawasan operasi dan pemeliharaan jalan tol yang dibuat oleh BUJT, pembinaan BUJT sesuai dengan SPM jalan tol, penilaian pelaksanaan pelayanan jalan tol, penilaian kepuasan dan keselamatan pengguna jalan tol, pengelolaan volume data lalu lintas dan kecelakaan, serta penyusunan kebijakan. rekomendasi untuk ruas jalan tol di Wilayah II.

Terakhir, tugas Bidang Pendanaan adalah merencanakan dan melaksanakan pembiayaan tanah jalan tol. Dalam menjalankan fungsi Bidang Pendanaan melaksanakan fungsi perencanaan pembiayaan tanah jalan tol; dan implementasi pembiayaan tol. Sektor pembiayaan terdiri dari sub bidang perencanaan; dan sub bidang implementasi. Bagian perencanaan bertugas menyiapkan bahan untuk perencanaan pembiayaan tanah jalan berbayar. Bagian

pelaksana bertugas menyiapkan bahan untuk pelaksanaan pembiayaan tanah jalan tol.

Sebagai organisasi dengan tugas yang cukup besar dan luas, BPJT juga diperkuat dengan keberadaan jabatan fungsional. Kelompok jabatan fungsional tersebut bertugas melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas tugas fungsionalnya masing-masing, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan perbuatan hukum lainnya. Kelompok jabatan fungsional dikoordinasikan oleh ketua jurusan dan ketua masing-masing departemen dalam melaksanakan tugas sehari-hari. Jumlah, jabatan, jenis dan jenjang jabatan fungsional ditentukan sesuai dengan kebutuhan, dan beban kerja diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan lainnya.

Dengan diperluasnya fungsi BPJT dalam pengelolaan sektor publik, permasalahan yang cukup menonjol adalah mutu sumber daya manusia di dalam berbagai bidang. Untuk konteks pendidikan, pengertian sumber daya manusia meliputi tenaga SDM di badan maupun di sekretariat. Data statistik menunjukkan bahwa berdasarkan kualifikasi pendidikan, seluruh pejabat memiliki jenjang pendidikan pascasarjana (S2). Bahkan kepala BPJT adalah seorang guru besar senior dari kampus terkemuka di Indonesia dengan seorang sekretaris dengan tingkat Pendidikan S3. Kondisi saat ini diperoleh informasi bahwa struktur organisasi yang baru dirasakan lebih efisien, karena jumlah jabatan yang ada disesuaikan dengan kebutuhan.

3. Proses pengisian jabatan

Setelah struktur Organisasi dan Tata Kerja terbentuk, langkah berikutnya yang juga tak kalah pentingnya adalah proses pengisian jabatan atau pengangkatan seseorang untuk menduduki jabatan tertentu. Pada umumnya pengangkatan seseorang untuk menduduki jabatan tertentu didasarkan atas beberapa kriteria, antara lain kepangkatan, lamanya pengabdian, kecakapan, relevansi latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja, serta kinerja.

Setiap pengelola suatu unit organisasi dalam melaksanakan tugasnya harus menerapkan prinsip koordinasi, keterpaduan, dan

sinkronisasi serta berkolaborasi baik di lingkungannya sendiri maupun dengan instansi lain. Setiap kepala unit organisasi harus melakukan pengawasan khusus. Setiap orang yang bertanggung jawab atas unit organisasi harus melapor langsung kepada supervisor untuk tanggung jawabnya.

Sekretaris BPJT bertanggung jawab untuk mengarahkan, mengkoordinasikan, mengarahkan dan mengarahkan fungsi bawahannya. Setiap pimpinan unit, pimpinan unit, pimpinan unit, dan pimpinan unit sekretariat BPJT wajib mengelola dan menggunakan laporan bawahan sebagai bahan pelaporan tambahan. Setiap Pimpinan Unit Sekretariat BPJT wajib menyampaikan tembusan kepada unit kerja lain yang secara fungsional menjaga hubungan kerja pada saat penyampaian laporan.

Sekretaris BPJT adalah jabatan eselon II.a atau Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama. Kepala Bagian dan Kepala Bidang adalah jabatan eselon III.a atau Jabatan Administrator. Kepala Subbagian dan Subbidang adalah jabatan eselon IV.a. atau Jabatan Pengawas. Sekretaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri atas usul Kepala BPJT. Pejabat struktural Eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri.

Gambaran yang terkait dengan organisasi dan manajemen dalam menunjang implementasi SPM Jalan Tol di Jabodetabek, sebagaimana telah dideskripsikan pada bagian sebelumnya, dapat dirangkum ke dalam beberapa hal sebagai berikut. **Pertama**, secara *figurative* desain struktur organisasi BPJT yaitu hierarkis- birokratik, artinya tidak semua unit melakukan fungsi yang paralel. Unit kerja pada BPJT secara garis besar dikategorikan sebagai unit teknis yang terdiri dari bidang dan bagian serta unit *administrative* yang terdiri dari bagian umum. Kelebihan dengan sistem ini menurut beberapa staf BPJT, tidak saling tergantung satu dengan lainnya. Kelebihan kedua, kinerja satu sub-bagian dapat secara independen dievaluasi oleh pimpinan. Disamping itu data tidak konsentrasi pada satu bagian, sehingga memudahkan pimpinan dalam mendapatkan dan mengkoordinasikan data dan informasi perkembangan kemajuan

program yang ditangani. Desain organisasi hampir sama diterapkan di DJBM.

Kedua, penempatan pejabat di BPJT secara umum dapat dikategorikan belum secara khusus fokus dalam pencapaian SPM Jalan Tol. Hal tersebut karena masih ada proses penyusunan dan penetapan pejabat dan distribusi pegawai merefleksikan dari kebutuhan organisasi dan manajemen penunjang investasi jalan tol dibandingkan dengan implementasi kebijakan SPM Jalan Tol.

Meskipun struktur organisasi di BPJT dan DJBM ini cenderung memiliki kesamaan, yaitu *hierarkis-birokratik*, ada beberapa perbedaan yang terkait dengan struktur organisasi dan tata kerja di dua organisasi ini. Struktur organisasi pelayanan jalan tol dibentuk berdasarkan sudut pandang dan konsentrasi utama masing-masing organisasi, yang ingin mencari solusi atas kekurangan berhasil pencapaian kinerja. Atas dasar pemahaman ini, maka Kementerian PUPR secara berkala terus memperbaiki tata cara menyusun struktur organisasi dan manajemen, yang oleh Robbin (1990) dianggap sebagai hal yang penting dari organisasi, untuk menjamin terlaksananya SPM Jalan Tol dan sekaligus menjadi *trademark* tersendiri atas capaian organisasi. Perbedaan struktur dalam banyak hal berpengaruh terhadap manajemen pengelolaan SPM Jalan Tol baik dari saat perencanaan, implementasi, evaluasi dan tindak lanjut.

Penelitian yang dilakukan oleh Robbin (1990) juga mengemukakan bahwa strategi organisasi mempunyai struktur organisasi. Strategi yang dimaksud adalah berupa segmentasi pasar dan evaluasi terhadap keunggulan yang dimiliki organisasi sesuai dengan lingkungan yang dihadapi. Oleh sebab itu, perbedaan struktur di kedua organisasi yang menjadi fokus dalam studi kasus ini tidak dapat disimpulkan mana yang baik mana yang kurang baik, karena menurut Robbin struktur organisasi lebih dipengaruhi oleh strategi, kemampuan dan lingkungan yang dihadapi masing-masing organisasi untuk meningkatkan kinerjanya.

Dengan demikian, perbedaan struktur organisasi di kedua tempat tersebut harus lebih didasarkan pada tuntutan lingkungan, strategi dan pelayanan yang akan diberikan organisasi, bukan pada kepentingan golongan dan pribadi. Masih menurut Robbin desain

struktur organisasi yang dipengaruhi oleh strategi, lingkungan dan kebutuhan organisasi akan menentukan kinerja organisasi itu sendiri.

Namun jika perbedaan itu membawa konsekuensi logis terhadap peran dan makna yang berbeda yang terkandung di balik nama itu, nampaknya pemerintah perlu meninjau kembali acuan dan rambu-rambu, dalam penentuan pejabat dalam organisasi. Beberapa informan dari unsur pejabat BPJT dan DJBM, menyarankan perlunya peninjauan kembali kebijakan SPM Jalan Tol, karena SPM Jalan Tol merupakan sektor yang amat penting dan tidak selayaknya hanya dijalankan dengan sedikit sumber daya yang ada.

Sesuai dengan teori yang disampaikan oleh Dwiyanto (2002) bahwa ada beberapa faktor internal yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor tersebut meliputi budaya birokrasi, etika pelayanan, kebijaksanaan, dan sistem insentif. Dalam upaya menganalisis uraian sebelumnya, dapat disederhanakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat bergantung pada sumber daya organisasi (manusia, keuangan, sumber daya), kapasitas manajemen pelaksana, dan dukungan dewan. lingkungan politik baik dari sudut pandang politik maupun sosial, ekonomi dan keamanan. Seluruh faktor di atas tersebut rupanya masih banyak dipengaruhi berbagai hal lainnya.

Manajemen organisasi ini sesuai dengan teori Demos, Chung & Beck (2001), yang memerlukan interaksi dan kerjasama anggota organisasi, serta perlunya budaya belajar guna meningkatkan kemampuan pegawai dalam meningkatkan aktivitas organisasi dan mencapai tujuan organisasi secara optimal. Sejalan dengan pendapat tersebut Marsick dan Watkins (2015) menyampaikan bahwa manajemen organisasi harus mampu memfasilitasi pembelajaran dan pengembangan pribadi semua staf dengan terus-menerus mengubah dan memperkuat keterampilan mereka.

F. Pembiayaan Implementasi SPM Jalan Tol

Pembiayaan implementasi SPM Jalan Tol merupakan salah satu bentuk penjabaran dan refleksi implementasi SPM Jalan Tol di lapangan. Beberapa indikator pembiayaan SPM Jalan Tol yang digali terkait dengan mekanisme perencanaan dan proses pengajuan alokasi anggaran, alokasi dan distribusi anggaran, pembelajaran dan pemanfaatan anggaran, dan akuntabilitas penggunaan anggaran.

1. Pembiayaan dan Anggaran SPM Jalan Tol di BPJT

Berdasarkan hasil wawancara dan pengamatan langsung di lapangan, secara umum mekanisme perencanaan dan pengajuan anggaran didasarkan pada usulan yang diajukan oleh masing-masing Bagian kepada Sekretaris yang dilanjutkan ke Menteri. Dari segi mekanisme, tidak ada yang baru dan mengikuti standar yang regular. Menurut pengakuan Informan yang juga terlibat dalam pembahasan anggaran, perdebatan sering terjadi saat membahas anggaran implementasi SPM Jalan Tol.

Berdasarkan tujuan Kemen PUPR, Ditjen Bina Marga melaksanakan tujuan penyelenggaraan pembangunan bidang PUPR untuk koneksi nasional dalam meningkatkan produktivitas nasional guna meningkatkan produktivitas secara keseluruhan, efisiensi dan pelayanan sistem logistik nasional guna memperkuat daya saing bangsa di pentas dunia.; yang berfokus pada keterpaduan konektivitas daratan dan maritim. Sasaran yang diharapkan dicapai selama periode 2015-2019 adalah:

- a) Meningkatnya dukungan konektivitas dalam rangka memperkuat daya saing dengan indikator tingkat konektivitas nasional sebesar 77% pada akhir 2020.
- b) Meningkatnya kemandapan jalan nasional dengan indikator tingkat kemandapan jalan nasional mencapai 98% pada akhir 2020.

Sekretariat BPJT dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut diatas, melaksanakan sasaran strategis “meningkatnya dukungan konektivitas bagi penguatan daya saing”, dengan indikator tingkat konektivitas nasional sebesar 77% pada akhir tahun 2020. Sasaran program penyelenggaraan jalan yang didukung Sekretariat BPJT yaitu “Menurunnya Waktu Tempuh pada Koridor Utama” dengan

indikator kinerja program waktu tempuh pada koridor utama sebesar 2,6 jam/100 km yang merupakan bagian dari SPM Jalan Tol.

Implementasi sasaran program tersebut telah dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan yang mendukung program penyelenggaraan jalan terutama yang terkait dengan pengaturan, pengusahaan dan pengawasan jalan tol. Paket-paket kegiatan untuk mendukung pelaksanaan pengaturan, pengusahaan dan pengawasan jalan tol tertuang dalam Rencana Kegiatan dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA/KL) satker-satker di lingkungan Sekretariat BPJT dimana anggaran untuk pelaksanaan kegiatan tersebut didanai melalui DIPA Satker Sekretariat Pengatur Jalan Tol.

Selanjutnya apabila kita menerjemahkan semangat *Not Business as Usual* dalam penyediaan infrastruktur berakibat perlunya merubah pemikiran masa lalu bahwa infrastruktur semacam itu harus dibangun dari anggaran pemerintah. Karena anggaran pemerintah yang terbatas, penerapan pola pikir ini mempersulit pemenuhan kebutuhan infrastruktur yang memadai untuk ekonomi yang tumbuh cepat. Saat ini, skema kerja sama antara pemerintah dan entitas komersial mendorong mentalitas penyediaan infrastruktur yang lebih baik atau *Public-Private Partnership (PPP)*.

Keterlibatan Badan Usaha dalam pelayanan publik mengharuskan Pemerintah siap untuk menyediakan perangkat aturan yang dapat memberi insentif bagi dunia usaha sekaligus penyediaan pelayanan prima bagi masyarakat termasuk sistem pengawasan dan evaluasi yang memadai sehingga tujuan penyediaan infrastruktur dimaksud tercapai. Hal ini menuntut lembaga seperti BPJT harus siap berbenah secara kelembagaan sehingga pada gilirannya mampu melayani seluruh stakeholders terkait secara memuaskan.

Strategi pendanaan jalan tol seminimal mungkin menggunakan pendanaan APBN. Namun apabila kelayakan finansial rendah, tetap diperlukan dukungan pemerintah (*government support*). Dukungan tersebut dapat berupa penjaminan resiko atau kontribusi pinjaman lembaga bilateral/multilateral yang dikemas dalam berbagai bentuk kerjasama. Saat ini telah dikembangkan

berbagai skema baru dalam penyediaan berbagai infrastruktur melalui kerjasama pemerintah dan badan usaha (KPBU) untuk menyalakan terbatasnya alokasi dana pemerintah untuk pembangunan dan menarik lebih banyak investor untuk bekerjasama dalam penyediaan infrastruktur. Skema baru tersebut adalah *Performance-Based Annuity Scheme/Annuity Payment* (PBAS/AP) dan penugasan BUMN untuk proyek- proyek infrastruktur tertentu seperti pembangunan jalan tol di Sumatera.

2. Pembiayaan dan Anggaran SPM Jalan Tol di BUJT

Pembahasan mengenai pembiayaan anggaran SPM diambil dari sumber yang sama dengan pengelolaan sumber daya manusia pada sub bab sebelumnya. Sebagai upaya dalam memberikan pelayanan terbaik bagi pengguna Jalan Tol, Perseroan berupaya untuk meningkatkan dan menjaga kepatuhan SPM Jalan Tol. Kepatuhan dengan SPM memainkan peran penting dalam penganggaran sebagai indikator kepatuhan dengan hak pengguna jalan tol.

Perseroan memahami dengan baik mengenai pedoman pemantauan dan pengukuran SPM. Pengawasan dan evaluasi SPM dilaksanakan oleh BPJT dengan mewajibkan BUJT untuk menyampaikan laporan pemenuhan SPM yang dilakukan dua kali setahun (2 semester) yaitu Periode Januari-Juni dan Periode Juli-Desember, serta dilaksanakannya pemeriksaan secara rutin yang dilaksanakan oleh BPJT pada setiap awal bulan.

Sebagai gambaran kondisi saat ini, pada Bulan Maret 2020 Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) telah menyatakan penyebaran Covid-19 sebagai pandemi global. Wabah Covid-19 menyebabkan perlambatan ekonomi global dan domestik, yang kemudian memengaruhi aktivitas BUJT, serta klien dan pemasok BUJT. Meskipun gangguan ini dianggap hanya sementara, terdapat ketidakpastian yang cukup besar tentang sejauh mana dampaknya terhadap aktivitas dan hasil keuangan perusahaan. Besarnya dampak ini bergantung pada beberapa perubahan masa depan yang tidak dapat diprediksi yang saat ini tidak dapat diperkirakan, termasuk durasi wabah, kebijakan ekonomi dan kebijakan pemerintah lainnya untuk mengatasi ancaman Covid-19, dan

dampaknya bagi karyawan, pelanggan, dan pemasok Perusahaan. BUJT terus memantau dengan cermat aktivitas, likuiditas, dan sumber daya dan secara aktif bekerja untuk mengurangi dampak saat ini dan masa depan dari situasi ini, yang belum terjadi. Tidak ada penyesuaian dalam laporan keuangan konsolidasi yang mungkin timbul dari ketidakpastian yang dijelaskan di atas.

Selanjutnya perihal penganggaran untuk operasional jalan tol, sifatnya adalah *bottom up*. Metode yang disusun berdasarkan hasil usulan dari level organisasi di bawahnya. Level organisasi diserahkan sepenuhnya dalam menyusun anggaran program yang akan dicapai di masa yang akan datang kemudian disampaikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Program dan anggaran kerja merupakan rencana kerja yang menjadi tolak ukuran dan sasaran organisasi dalam melaksanakan pengendalian. Rencana anggaran biaya yang telah disetujui merupakan komitmen untuk dilaksanakan. Proses penyusunan anggaran Perseroan kurang lebih sebagai berikut:

- a) Penyusunan target dan anggaran yang diusulkan
Setiap departemen membuat anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai target Perseroan. Anggaran tersebut dibuat berdasarkan kegiatan dan program kerja yang akan dilaksanakan di masa yang akan datang. Semua pegawai turut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran tersebut.
- b) Evaluasi target dan anggaran
Setelah setiap departemen menyusun anggaran tersebut, maka Perseroan mengadakan rapat. Bagian keuangan melakukan evaluasi apakah kegiatan dan anggaran tersebut sudah sesuai dengan target Perseroan.
- c) Revisi target dan anggaran
Perbaikan target dan anggaran dapat dilaksanakan pada saat rapat atau setelah rapat sesuai hasil evaluasi dan analisis yang dilakukan bagian keuangan
- d) Penetapan target dan anggaran
Penetapan anggaran dilakukan setelah revisi disetujui oleh atasan dan bagian keuangan Perseroan. Penetapan anggaran ini berupa *cash plan*.

Anggaran untuk pemenuhan SPM Jalan Tol merupakan anggaran utama dalam operasional pemeliharaan jalan tol. Karena SPM Jalan Tol ini akan menjadi parameter utama keberhasilan operasional jalan tol. Sehingga pemenuhan anggaran merupakan salah satu faktor kunci dalam pemenuhan SPM Jalan Tol.

Keberadaan jalan tol memberikan dampak yang sangat positif baik bagi lingkungan maupun masyarakat, terlihat dari keberadaan jalan tol, daya saing masyarakat meningkat dengan berkembangnya kawasan di sekitar jalan tol. Pemerintah melalui BPJT terus memberikan perhatian lebih dalam pengembangan jalan tol, bukan hanya memberikan anggaran dalam penambahan jalan tol, namun secara intens terus menambah anggaran untuk memastikan BUJT dapat memenuhi SPM Jalan Tol secara optimal, sehingga mampu melakukan pelayanan publik yang maksimal. Goal dari pemberian anggaran ini, pemerintah berharap masyarakat mendapatkan layanan penuh dalam pemanfaatan fasilitas infrastruktur transportasi, terutama pelayanan jalan tol.

Banyak BUJT baru telah menunjukkan bahwa jalan tol adalah salah satu investasi jangka panjang yang tetap sangat menarik bagi investor dan menjadi pemimpin dalam berpartisipasi dalam pembangunan negara. BUJT baru ini bukan pesaing operator tol lain, tetapi merupakan mitra bisnis yang mampu mengembangkan sistem interkoneksi bersama dan jaringan jalan raya.

Dukungan dan komitmen pemerintah dalam membangun infrastruktur khususnya jalan tol telah memberikan banyak peluang bagi investor khususnya Perseroan. Sebagai salah satu BUJT pertama, perusahaan terus meningkatkan operasinya dengan menambah panjang jalan tol dan menargetkan jalan tol strategis dan proyek-proyek pengembangan bisnis penunjang dan penunjang. Penambahan Panjang tersebut tetap tidak mengabaikan pemenuhan anggaran untuk keperluan peningkatan SPM Jalan Tol di ruas eksisting. Pembiayaan utama BUJT adalah dari tarif yang didapatkan. Sedangkan tarif sendiri sangat tergantung dari pemenuhan SPM Jalan Tol, sehingga dapat dikatakan antara tarif dan anggaran merupakan *circle* yang tidak bisa saling melepaskan.

Hasil temuan dalam studi kasus ini sesuai dengan pendapat Grindle dan Thomas (2017) menyatakan bahwa faktor finansial dan manajerial merupakan salah satu hal akan berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Melalui kecukupan finansial, sistem manajerial yang efektif dan efisien dalam studi kasus ini merupakan syarat utama bagi keterlaksanaan suatu kebijakan publik implementasi kebijakan SPM.

Apabila memperhatikan pendapat Gerston (2014) maka terlihat bahwa dana (*funding*) yang dikumpulkan langsung dari pengguna jalan tol maupun sumber lainnya juga harus dikelola dengan baik sesuai dengan peraturan terkait dan pendekatan bisnis yang terpercaya. Hal tersebut berhubungan erat dengan tarif jalan tol dan pembiayaan lainnya yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari implementasi kebijakan SPM Jalan Tol itu sendiri. Pola pengumpulan dana dengan SPM tentunya merupakan satu kesatuan yang saling terkait. BUJT memiliki kewajiban untuk memenuhi SPM terlebih dahulu saat mengajukan kenaikan tarif. Namun sebaliknya BUJT memerlukan terlebih dahulu pendanaan untuk memenuhi SPM tersebut. Sehingga rangkaian implementasi kebijakan SPM harus merupakan satu kesatuan utuh.

Sarana dan Prasarana Implementasi SPM Jalan Tol

Sarana dan prasarana implementasi SPM Jalan Tol merupakan salah satu bentuk penjabaran dan refleksi implementasi program kerja dan kebijakan publik di lapangan. Tanpa pemenuhan prasarana dan sarana di lapangan, tentunya pemenuhan SPM Jalan Tol hanya merupakan kebijakan tanpa eksekusi nyata. Tentunya pelayanan publik pun akan terabaikan. Bahkan sebagian pengguna jalan memandang bahwa ketersediaan sarana prasarana menjadi ukuran utama tentang keseriusan BUJT melayani pelanggan.

Sarana dan Prasarana BPJT

Untuk melakukan pengukuran kinerja pada fungsi pengawasan dan pemantauan jalan tol, yaitu dilaksanakan salah satunya melalui pekerjaan evaluasi pemenuhan SPM Jalan Tol. Jalan tol yang memenuhi SPM diharapkan bisa memberikan layanan yang optimal dan bisa memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi pengguna jalan serta bagi para pihak yang berkepentingan. Saat ini total jumlah ruas

jalan tol yang sudah beroperasi adalah 57 ruas jalan tol. Sarana dan prasarana dalam konteks ini adalah penyiapan alat bantu berupa *software*, *hardware*, bangunan pendukung dan bantuan teknis untuk menyederhanakan prosesnya.

Dalam pelaksanaan tupoksi pengawasan dan pemantauan, telah dilaksanakan beberapa terobosan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kepada pengguna jalan tol, antara lain: peningkatan kualitas SPM Jalan Tol, penerapan manajemen aset, efisiensi operasi dengan integrasi operasi dan peniadaan *barrier gate* sebagai implementasi *Integrated Transportation System (ITS)*.

Mengingat keterbatasan jumlah sumber daya manusia di BPJT dalam rangka manajemen pengawasan yang rutin dan komprehensif terhadap seluruh ruas jalan tol dan dalam rangka melaksanakan salah satu kewajiban BPJT, dipandang perlu bantuan dari pihak ketiga untuk membantu pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pengawasan dan pemantauan tersebut. Dampak positif yang diharapkan dari pelaksanaan kegiatan tersebut adalah semakin meningkatnya kinerja layanan operator jalan tol dan terpenuhinya kepuasan pengguna jalan tol.

Sarana dan prasarana yang dimiliki BPJT saat ini pada umumnya berada pada kondisi baik sampai sedang. Sedangkan peralatan lainnya yang diperlukan dalam pelaksanaan pemantauan dan pengawasan SPM Jalan Tol merupakan pinjam atau sewa dari berbagai pihak atau melekat pada konsultan yang membantu proses implementasi di lapangan.

Sarana dan Prasarana Implementasi SPM di BUJT

Dalam meningkatkan kepuasan pengguna jalan tol Perseroan selaku operator jalan tol terus berupaya melakukan peningkatan kualitas pelayanannya dengan cara memberikan bantuan atau penanganan gangguan dan kecelakaan di wilayah jalan tol serta memberikan informasi yang berkaitan dengan lalu lintas di jalan tol kepada pengguna jalan tol, bertujuan untuk menciptakan kondisi lalu-lintas yang lancar, tertib, aman dan nyaman. Dalam mewujudkan kondisi lalu lintas yang lancar Perseroan melakukan kerjasama yang baik antara Dinas Perhubungan, Polda Metro Jaya dan Perseroan, sejumlah petugas lapangan (Dishub, PJR, Patroli, Unit Reaksi Cepat,

Paramedis, Rescue, Derek, Ambulance dan Crane) yang didukung dengan armada, perangkat *Global Positioning System (GPS)* dan peralatan pendukung lainnya siap siaga 24 jam setiap hari untuk melakukan pengaturan dan pengamanan seperti kendaraan mogok dan penanganan kecelakaan lalu-lintas.

Pentingnya keselamatan pengguna jalan dan kondisi konstruksi jalan juga didukung oleh operasi manajemen lalu lintas, dengan sanksi berat untuk setiap pelanggaran beban sumbu terberat dan bobot yang diizinkan. Rutinitas yang sedang berlangsung ini merupakan bagian dari program peningkatan pelayanan pengguna jalan. Dengan menyediakan layanan lalu lintas yang lancar, aman, dan nyaman, BUJT juga menyediakan pusat layanan komunikasi, meningkatkan penyediaan CCTV, sistem pesan variabel (VMS), dan armada layanan lalu lintas.

a. Sentral Komunikasi (Senkom)

Senkom adalah departemen layanan milik perusahaan yang menyediakan akses mudah bagi pengguna jalan ke informasi lalu lintas real-time sepanjang waktu. Pengguna jalan dapat mengajukan pertanyaan, keluhan dan saran, serta kebutuhan layanan informasi lalu lintas secara langsung.

b. Closed Circuit Television (CCTV)

CCTV ini semestinya dapat menggantikan, atau setidaknya melengkapi persyaratan pemenuhan SPM untuk indikator patroli setiap 30 menit sekali. Sebagai bentuk efisiensi bisa saja CCTV digunakan terlebih dahulu sebagai bahan awal dalam patroli.

c. Variable Message Sign (VMS)

VMS merupakan media informasi alternatif yang dapat menyampaikan informasi kondisi lalu lintas terkini atau peraturan lalu lintas di jalan tol dalam bentuk papan elektronik yang mudah dibaca. VMS dikelola oleh pejabat Senkom berdasarkan informasi yang dikumpulkan dari sistem *video surveillance*. Sebagai bahan perbandingan, dilakukan wawancara terhadap pengelola jalan tol di dalam kota Jakarta. Dari hasil wawancara diketahui bahwa pada setiap pintu masuk gerbang tol terdapat VMS yang berfungsi memberikan informasi kondisi lalu lintas di jalan tol, dengan jumlah 17 unit.

d. Armada Pelayanan Lalu Lintas

Seluruh armada pelayanan lalu lintas yang beroperasi 24 jam sehari dilengkapi dengan perangkat *global positioning system* (GPS) serta peralatan pendukung lainnya. Demi memberikan pelayanan terbaik bagi pengguna jalan, BUJT juga membangun Pos Pantau pada lokasi-lokasi tertentu dimana terdapat armada *standby* yang siap memberikan tenaga bantuan sesuai dengan standar Kecepatan Penanganan Hambatan lalu lintas yang ditetapkan dalam SPM Jalan Tol.

e. Posko Pelayanan Derek

Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada pengguna jalan tol untuk menunjang kegiatan operasional jasa derek, Perseroan menyediakan pembangunan dan tempat parkir untuk tempat parkir sementara kendaraan yang digunakan pada saat kecelakaan, serta tempat parkir untuk penarik kendaraan darurat.

Perusahaan selalu melakukan pemeliharaan teknis pembangunan jalan tol, baik pemeliharaan rutin, pemeliharaan berkala maupun pemeliharaan khusus. Berbagai jadwal perawatan ini memungkinkan untuk menjaga struktur jalan tol, agar perusahaan dapat menjamin keamanan, kelancaran dan kenyamanan bagi pengguna jalan raya. Berbagai program perbaikan / pemeliharaan tol yang dijalankan perusahaan antara lain:

a) *Patching* Aspal

Tujuan dari pekerjaan *patching* aspal adalah untuk menjaga kondisi permukaan jalan dengan cara menambal lubang/*pothole* yang dapat mengganggu kenyamanan, kelancaran dan keamanan pengguna jalan tol sebagai bagian dari pemenuhan SPM substansi Kondisi Jalan Tol tidak ada lubang / *zero pothole*.

b) *Scrapping Filling* Aspal Rutin

Pekerjaan *scrapping filling* dilakukan oleh BUJT dengan tujuan memperbaiki perkerasan aspal yang rusak (deformasi, *bleeding*, retak-retak, aus dan gelombang) dengan cara mengupas perkerasan aspal yang lama (*scrapping*) dan dilakukan penutupan dengan menggunakan aspal baru (*filling*) agar sesuai dengan standar performa yang ditetapkan dalam SPM Jalan Tol.

c) Penggantian *Expansion Joint Asphaltic Plug*

Pekerjaan *expansion joint asphaltic plug* adalah mengganti atau merekonstruksi sambungan siar muai (*expansion joint*) yang mengalami kerusakan berupa lubang, deformasi, lapisan *waterproofing* yang sudah aus dan berkurangnya tingkat elastisitas. *Expansion joint* berfungsi untuk meredam dan mereduksi vibrasi pada sambungan jembatan.

d) Perbaikan Marka Jalan Rutin

Pekerjaan Marka Jalan adalah melaksanakan kegiatan pengecatan ulang marka jalan yang hilang, aus atau kusam untuk mengembalikan tingkat reflektifitas marka jalan > 80% sebagai bagian dari pemenuhan SPM Jalan Tol substansi keselamatan indikator marka jalan.

e) Kebersihan Ruas Jalan Tol

Kebersihan ruas jalan tol bertujuan untuk menciptakan kondisi jalan tol yang bersih dan nyaman bagi pengguna jalan tol yang melintas dan sebagai bagian dari pemenuhan SPM substansi Lingkungan dengan indikator Kebersihan Jalan Tol tidak ada sampah.

f) Perawatan Taman

Perawatan Taman bertujuan untuk menciptakan lingkungan jalan tol yang nyaman bagi pengguna jalan tol yang melintas dan bagian dari penerapan AMDAL serta sesuai bagian dari pemenuhan SPM substansi Lingkungan dengan indikator tanaman tidak mengganggu fungsi jalan tol.

g) Perawatan Drainase

Pekerjaan perawatan Drainase dilakukan dalam rangka merawat sarana drainase dengan melaksanakan kegiatan pembersihan dan perbaikan sarana drainase agar disaat hujan tidak terjadi genangan air di permukaan jalan yang dapat mengganggu keamanan dan kenyamanan pengguna jalan tol.

h) Perawatan Lampu PJU

Perawatan sarana dan prasarana jalan tol termasuk rambu-rambu lalu lintas bertujuan untuk memberikan keselamatan bagi pengguna jalan sebagai bagian dari pemenuhan SPM substansi Keselamatan indikator meliputi Perambuan, Reflektor, Patok KM, Anti Silau dan lain sebagainya yang mempunyai fungsi dan manfaat serta keberadaan 100%.

Hal yang cukup mendasar dalam penyediaan sarana dan prasarana jalan tol yang **Pertama** dalam kaitannya dengan implementasi jalan tol cukup beragam. Adapun yang cukup signifikan dalam menjawab tantangan terkini adalah sarana dan prasarana dalam integrasi sistem transaksi. Terkait integrasi sistem transaksi jalan tol, pelaksanaan pada Jalan Tol Cluster 1 yang merupakan suatu terobosan yang berorientasi kepada pelayanan ke masyarakat. Sistem ini diharapkan dapat menghemat waktu tempuh dan biaya operasional kendaraan sehingga dapat meningkatkan efisiensi transportasi dan mengurangi biaya logistik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Kedua adalah evaluasi laik fungsi jalan tol adalah untuk mengetahui seberapa jauh pemenuhan persyaratan laik fungsi secara teknis dan administrasi sebagai jalan tol dan ketentuan sistem tol yang meliputi sistem pengumpulan tol dan perlengkapan sarana operasi serta pelayanan lalu lintas pada jalan tol.

Aspek-aspek yang dievaluasi berkenaan dengan sarana dan prasarana adalah terdiri dari:

- a) Pemeriksaan rambu dan marka jalan, meliputi penempatan dan kelengkapan kesesuaian dengan standar;
- b) Sarana jalan, jembatan, dan bangunan pelengkap;
- c) Kelaikan teknis jalan, jembatan dan bangunan pelengkap;
- d) Sistem pengaturan saluran buangan air;
- e) Perlindungan lereng dan bukit.
- f) Operasi dan Administrasi, meliputi: Ketersediaan sistem dan peralatan pelayanan lalu lintas dan keselamatan pengguna jalan; Ketersediaan sistem dan peralatan pelayanan transaksi; Ketersediaan sistem dan peralatan informasi serta komunikasi.

Temuan tentang sarana dan prasarana ini sesuai dengan teori Garston (2014) yang menekankan tentang keberhasilan implementasi kebijakan publik diantaranya harus memperhatikan sarana dan prasarana. Sarana-prasarana (*equipment*) juga dapat menjadi faktor penentu dalam keberhasilan program kerja, karena sarana dan prasarana dapat dirasakan dan dilihat langsung oleh pengguna jalan tol. Hal tersebut senada dengan pendapat Parasuraman et al, (1988) dalam jurnalnya bahwa sarana dan prasarana merupakan hal *tangibles*

atau bukti pada pengguna. Sehingga fasilitas fisik, peralatan, sarana dan prasarana jalan tol serta penampilan personil di dalamnya dapat menjadi salah satu hal yang mendorong pencapaian kepuasan pengguna jalan tol. Melalui pemenuhan sarana prasarana, diharapkan variabel lain dalam pemenuhan SPM Jalan Tol dapat terdorong seiring dengan meningkatnya pelayanan itu sendiri.

G. Ringkasan Studi Kasus

Dari hasil studi kasus, secara umum disimpulkan bahwa Kebijakan SPM Jalan Tol, walaupun pada tahap awal masih menghadapi permasalahan dengan ditandainya perubahan SPM Jalan Tol dalam beberapa tahun, sudah selayaknya diberlakukan dan terus dikembangkan, terutama di negara yang belum memiliki ‘budaya mendalam’ dalam hal pelayanan. Di dalam negara yang ditandai dengan kompleksitas yang sangat tinggi (*high complexity*), tidak mungkin pemerintah secara menyeluruh menangani seluruh kegiatan pelayanan serta memecahkan masalah penyediaan jalan tol tanpa melibatkan pihak swasta. Dalam implementasi SPM Jalan Tol, telah diberikan keleluasaan kepada setiap BUJT untuk mengembangkan kapasitasnya masing-masing untuk melaksanakan kewenangan dan tanggung jawabnya dalam menyelenggarakan pelayanan publik jalan tol secara efektif.

Dalam uraian berikut ini dikemukakan beberapa ringkasan yang diperoleh dalam studi kasus ini, sebagai berikut:

1. Kemampuan para pengelola pelayanan jalan tol dalam menerjemahkan (*translation ability*) implementasi kebijakan SPM Jalan Tol harus terus ditingkatkan. Kemampuan BUJT dipandang dari konsep “*translation ability*” harus lebih efektif dalam pengelolaan pelayanan jalan tol di beberapa ruas di dalam Kota Jakarta.
2. Organisasi dan manajemen pelaksanaan implementasi kebijakan SPM Jalan Tol harus lebih efektif dalam mewadahi fungsi implementasi kebijakan publik. Organisasi dan manajemen sebagai *support system* seharusnya dapat memberikan fasilitas terhadap berjalannya implementasi kebijakan terutama dalam pelaksanaan pelayanan jalan tol kepada masyarakat.

3. Dukungan pembiayaan SPM Jalan Tol di ruas jalan tol untuk implementasi kebijakan SPM Jalan Tol dan jenis-jenis programnya bervariasi antara organisasi yang ada. Secara umum regulator mengalokasikan anggaran implementasi secara konsisten. Setiap tahun mengalami peningkatan disesuaikan dengan ruang lingkup dan luas cakupan pemantauan dan pengawasan. Sementara pada BUJT di Jakarta, masih sangat terpengaruh oleh kebijakan perusahaan yang memiliki tujuan pengembangan organisasi lainnya seperti pengembangan jaringan jalan tol di tempat lain.
4. Dukungan sarana dan prasarana SPM Jalan Tol di ruas jalan tol bagi implementasi SPM Jalan Tol di ruas jalan tol di Kota Jakarta sudah cukup memadai. Namun untuk dapat mewujudkan pelayanan yang maksimal, sarana dan prasarana ini masih perlu dilakukan perawatan dan optimasi penggunaan. Dalam studi kasus ini didapatkan temuan yang menarik, bahwa sarana dan prasarana jalan tol berkenaan dengan SPM Jalan Tol diduga cenderung tidak bersentuhan langsung dengan pelayanan sesuai dengan yang diharapkan oleh pengguna jalan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J. E. (1976). *Cases in public policy-making*. New York: Praeger.
- Anton, A. L., & Perouhoff, L. G. (2002). *Customer Relationship Management*. Prentice Hall.
- Baedhowi. (2004). *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan Studi Kasus Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*. Depok: Disertasi Universitas Indonesia (tidak dipublikasikan).
- Berry, D., & Kamau, C. (2016). *Public policy and media organizations*. Routledge
- BPJT (2017), *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah 2017*
- BPJT (2018), *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah 2018*
- BPJT (2019), *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah 2019*
- Brady, M. K., & Cronin Jr, J. J. (2001). Some new thoughts on conceptualizing perceived service quality: a hierarchical approach. *Journal of marketing*, 65(3), 34-49.
- Brown, T., Churchill Jr, G., & Peter, J. (1993). Improving the measurement of service quality. *Journal of Retailing*, Vol. 69 No. 1, 127-39.
- Calderón, C., & Servén, L. (2004). *The effects of infrastructure development on growth and income distribution*. The World Bank.
- Cardullo, P., & Kitchin, R. (2019). Being a ‘citizen’ in the smart city: up and down the scaffold of smart citizen participation in Dublin, Ireland. *GeoJournal*, 84(1), 1-13.
- Citra Marga Nusaphala Tbk. (2017). *Laporan Tabunan Perusahaan 2017*
- Citra Marga Nusaphala Tbk. (2018). *Laporan Tabunan Perusahaan 2018*
- Citra Marga Nusaphala Tbk. (2019). *Laporan Tabunan Perusahaan 2019*
- Cortez, P. (2010). Data mining with neural networks and support vector machines using the r/rminer tool. *Advances in Data Mining: Applications and Theoretical Aspects, 10th Industrial Conference on Data Mining*, 83,. Berlin, Germany: J In P. Pemer, editor,.

- Cronin Jr, J. J., & Taylor, S. A. (1994). SERVPERF versus SERVQUAL: reconciling performance-based and perceptions-minus-expectations measurement of service quality . *Journal of marketing*, 58(1), 125-131.
- Dabholkar, P. A., Thorpe, D. I., & Rentz, J. O. (1996). A measure of service quality for retail stores: scale development and validation. *Journal of the Academy of marketing Science*, 24(1), 3.
- Dakael, J. (2011). Service Dominant Logic dan E-Commerce Dalam Pemasaran. *Jurnal Cita Ekonomika Vol. V No. 1*, 60-71.
- Davidow, W. H., & Uttal, B. (1990). Why you need a service strategy. *Planning Review*, 18(1), 10-14.
- Davis, G. B. (2000). Writing the doctoral dissertation: A systematic approach. *Decision Line*, 31(2), 19-20.
- Demos, N., Chung, S., & Beck, M. (2001). The new strategy and why it is new. *Strategy and Business*, 15-19.
- Deni, S. H., & Abbas, D. (2015). Implementasi Kebijakan SPM Administrasi Kependudukan . *JLANA (Jurnal Ilmu Administrasi Negara)*, 13(2), 71-78.
- Deni, S. H., & Abbas, D. (2015). Implementasi Kebijakan SPM Administrasi Kependudukan. *JLANA (Jurnal Ilmu Administrasi Negara)*, 13(2), 71-78. Diunduh 2 Mei 2020, dari situs World Wide Web: <https://jiana.ejournal.unri.ac.id/index.php/JLANA/article/view/3503>.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2009). *The SAGE Handbook of Qualitative Research (3rd ed.)*. Thousand Oak, CA:Sage
- DeVrye, C. (2000). *Good Service is Good Business: 7 Simple Strategies for Success*. Prentice Hall.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. Routledge.
- Dwiyanto, A. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada - Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan.
- Eboli, L., & Mazzulla, G. (2008). A stated preference experiment for measuring service quality in public transport. . *Transportation Planning and Technology*, 31(5), 509-523.
- EDWARD III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.

- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Ganesh, R., & Haslinda, A. (2014). Evolution and Conceptual Development of Service Quality in Service Marketing and Customer Satisfaction. *International Review of Management and Business Research*, 3(2), 1189.
- Garvin, D. A. (1987). Competing on the Eight Dimensions of Quality. *Harvard Business Review*, 65(6), 101-109.
- Garvin, M., Molenaar, K. R., Navarro, D., & Proctor, G. (2011). *Key performance indicators in public-private partnerships: A state-of-the-practice report* (No. FHWA-PL-10-029). United States: Federal Highway Administration. Office of International Programs.
- Gautam, V. (2012). *An empirical analysis to study the impact of service quality attributes on customer value, satisfaction and loyalty in mobile telecommunication services in Dehradun*.
- Gautam, V. (2012). *An empirical analysis to study the impact of service quality attributes on customer value, satisfaction and loyalty in mobile telecommunication services in Dehradun*.
- Gaventa, J., & Valderrama, C. (1999). Participation, citizenship and local governance. In *Background note for the workshop "Strengthening Participation in Local Governance," University of Sussex*. Institute of Development Studies (Vol. 21).
- Gaventa, J., & Valderrama, C. (1999). Participation, citizenship and local governance. In *Background note for the workshop "Strengthening Participation in Local Governance," University of Sussex*. Institute of Development Studies (Vol. 21).
- Gecchele, G., Rossi, R., Gastaldi, M., & Kikuchi, S. (2012). Advances in uncertainty treatment in FHWA procedure for estimating annual average daily traffic volume. *Transportation Research Record*, 2308(1), 148-156.
- Gerston, L. N. (2014). *Public policymaking in a democratic society: A guide to civic engagement*. Routledge.
- Ghasemaghaci, M., & Hassanein, K. ((2019)). Dynamic model of online information quality perceptions and impacts: a literature review. *Behaviour & Information Technology*, 38(3), 302-317.

- Ghotbabadi, A. R., Baharun, R., & Feiz, S. (2012). A review of service quality models . In *2nd International Conference on Management*, (pp. pp. 1-8).
- Gollata, J. A., & Newig, J. (2017). Policy implementation through multi-level governance: analysing practical implementation of EU air quality directives in Germany. . *Journal of European Public Policy*, *24*(9), 1308-1327.
- Goodwin, G. C., Graebe, S. F., & Salgado, M. E. (2001). *Control system design*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Grindle, M. S. (2017). *Politics and policy implementation* in the Third World. Princeton University Press.
- Grönroos, C. (1984). A service quality model and its marketing implications. *European Journal of marketing*, *18*(4), 36-44.
- Haas, R., Felio, G., Lounis, Z., & Falls, L. C. (2009). Measurable performance indicators for roads: Canadian and international practice. *Annual Conference of the Transportation Association of Canada*. Vancouver.
- Head, B. W. (2016). Toward more “evidence-informed” policy making? *Public Administration Review*, *76*(3), 472-484.
- Heide, J. B., & John, G. (1998). The role of dependence balancing in safeguarding transaction-specific assets in conventional channels . *Journal of marketing*, *52*(1), 20-35.
- Hensher, D. A., Ho, C. Q., & Liu, W. (2016). How much is too much for tolled road users: Toll saturation and the implications for car commuting value of travel time savings? *Research Part A: Policy and Practice*, *94*, 604-621.
- Hermawan, W. (2011). *Teori Pembuatan Keputusan*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Hogwood, B. W., Gunn, L. A., & Archibald, S. (1984). *Policy analysis for the real world* (Vol. 69). Oxford: Oxford University Press.
- Humplick, F., & Peterson, W. D. (1994). A Framework of Performance Indicators for Managing Road Infrastructure and Pavement. *3d International Confrence*. San Antonio Texas.
- Jain, H., Zhao, H., & Chinta, N. R. (2004). A spanning tree based approach to identifying web services. *International Journal of Web Services Research (IJWSR)*, *1*(1), 1-20.
- Jasa Marga (Persero) Tbk. (2017). *Laporan Tabunan Perusahaan 2017*

- Jasa Marga (Persero) Tbk. (2018). *Laporan Tabunan Perusahaan 2018*
- Jasa Marga (Persero) Tbk. (2019). *Laporan Tabunan Perusahaan 2019*
- Joewono, T. B., Tarigan, A. K., & Susilo, Y. O. (2016). Road-based public transportation in urban areas of Indonesia: What policies do users expect to improve the service quality? *Transport policy*, 49, 114-124.
- John, P. (2013). *Analyzing public policy*. Routledge.
- Kang, G. D., & James, J. (2004). Service quality dimensions: an examination of Grönroos's service quality model. *Managing Service Quality: An International Journal*, 14(4), 266-277.
- Karlaftis, M., & Kepaptsoglou, K. (2012). Performance Measurement in the Road Sector: A cross-country review of experience. *International Transport Forum Discussion Paper*.
- Kasim, A. (1995). *Teori Pembuatan Keputusan*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Kementerian Pekerjaan Umum (2012). Perubahan atas Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 13/PRT/M/2010 tentang *Pedoman Pengadaan Pengusahaan Jalan Tol*, Kepmen Nomor 21/PRT/M/2012.
- Kementerian Pekerjaan Umum (2014). *SPM Jalan Tol*, Permen Nomor 16/PRT/M/2014.
- Kementerian Pekerjaan Umum (2015). *BPJT*, Permen Nomor 43/PRT/M/2015.
- Kementerian Pekerjaan Umum. (2005). *SPM Jalan Tol*, Permen Nomor 392/PRT/M/2005.
- Kementerian Pekerjaan Umum. (2018). *Wewenang dan Tugas Direktorat Jenderal Bina Marga, BPJT dan BUJT dalam Penyelenggaraan Jalan Tol*, Permen Nomor 06/PRT/M/2018.
- Khan, A. R. (2016). Policy implementation: Some aspects and issues. *Journal of Community Positive Practices*, 16(3), 3.
- Khozin, M. (2010). Evaluasi implementasi kebijakan SPM bidang kesehatan di kabupaten gunungkidul. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 1(1).
- Khozin, M. (2010). Evaluasi implementasi kebijakan SPM bidang kesehatan di kabupaten gunungkidul. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 1(1). Diunduh 28 April 2020, dari situs World Wide Web:

<http://journal.umy.ac.id/index.php/jsp/article/download/177/516>.

- Koeswara. (2001). *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Masyarakat*. Jakarta: Yayasan PARIBA.
- Kotler, P., Keller, K. L., Ang, S. H., Tan, C. T., & Leong, S. M. (2018). *Marketing management: an Asian perspective*. Pearson.
- Leonel, G., Alejandro, M.-M., Julio, C., Alejandro, S.-A., & José, G.-M. (2019). Impact of Road Accessibility on the Quality of Life in Urban and Suburban Localities of Baja California, Mexico. *Revista De Estudios Urbano Regionales*, 45(134).
- Lim, J., & Lee, H. C. (2019). Comparisons of service quality perceptions between full service carriers and low cost carriers in airline travel. *Current Issues in Tourism*, 1-16.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1990). Judging the quality of case study reports. *Internation Journal of Qualitative Studies in Education*, 3(1), 53-59.
- Ljung, L. (1999). System identification. *Wiley encyclopedia of electrical and electronics engineering*, 1-19.
- Lovelock, C., & Patterson, P. (2015). *Services marketing*. Pearson Australia.
- Lovelock, C., & Wright, L. K. (2005). *Manajemen pemasaran jasa (Terjemahan)*. Jakarta: PT Indeks.
- Madina, U. E., & Sahuri, C. (2014). Implementasi Standar Pelayanan Minimum. . *Jurnal Administrasi Pembangunan*, 2(3), 323-328.
- Marsick, V. J., & Watkins, K. (2015). *Informal and incidental learning in the workplace*. Routledge.
- Maruvada, D. P., & Bellamkonda, R. S. (2010). Analyzing the passenger service quality of the Indian railways using railqual: examining the applicability of fuzzy logic. *international journal of innovation, management and technology*, 1(5), 478.
- Matto, R. (2016). *Implementasi Kebijakan SPM Bidang Lingkungan Hidup di Kabupaten Nunukan*. Jakarta: Thesis, Universitas Terbuka (tidak dipublikasikan).
- Mazmanian, D. A., & Kraft, M. E. (Eds.). (2009). *Toward sustainable communities: Transition and transformations in environmental policy*. MIT Press.

- Miles, M., & Huberman, A. (1992). *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru*. Jakarta: UIPress.
- Moleong, L. J. (2009). *Penelitian kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Motlagh, A., Sadeh, E., & Jafari, H. (2013). How does Service Quality Lead to Loyalty in the Hotel Industry in Iran. *Research Journal of Applied Sciences, Engineering and Technology*, 5(2), 374–379.
- Murphy, C., & Gardoni, P. (2007). Determining public policy and resource allocation priorities for mitigating natural hazards: A capabilities-based approach. *Science and Engineering Ethics*, 13(4), 489-504.
- Mustafa, A., Jia-Pei, F., & Siaw-Peng, L. (2005). The Evaluation of Airline Service Quality Using The Analytic Hierarchy Process. *International Conference on Tourism Development 2005*.
- Mustopadidjaja, A. R. (2002). *Manajemen Proses Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Nakamura, R., & Smallwood, F. (1980). *The Policy Implementation*. New York: St. Martin's.
- Narain, V. (2018). *Public Policy A View from the South*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NCHRP. (2006). *Guide to Effective Freeway Performance Measurement: Final Report and Guidebook*. Washington DC: Transportation Research Board of The National Academic.
- Nugraha, R. (2003). *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elexmedia Computindo.
- Page, E. C. (2018). *Whatever governments choose to do or not to do*. In *Handbook on Policy, Process and Governing*. Edward Elgar Publishing.
- Page, E. C. (2018). *Whatever governments choose to do or not to do*. In *Handbook on Policy, Process and Governing*. . Edward Elgar Publishing.
- Panji, W. A. (2018). Implementasi Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 27 Tahun 2015 Tentang SPM Angkutan Massal Berbasis Jalan di Kota Tangerang. *Jurnal Univ Airlangga*. Diunduh 2 Mei 2020, dari situs World Wide Web: http://repository.unair.ac.id/72515/3/JURNAL_Fis.AN.25%2018%20Ari%20i.pdf

- Panji, W. A. (2018). *Implementasi Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 27 Tahun 2015 Tentang SPM Angkutan Massal Berbasis Jalan di Kota Tangerang*. Surabaya: Thesis Universitas Airlangga (tidak dipublikasikan).
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1988). Servqual: A multiple-item scale for measuring consumer perc. *Journal of retailing*, 64(1), 12.
- Pierre, B. G. (2003). *Handbook of public administration*. Sage.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2017). *Implementing public policy*. In Handbook of public policy analysis (pp. 115-134). Routledge.
- Rajma, T. H. (2008). *Implementasi Kebijakan SPM (Studi Eksplanatif Tentang Pengaruh Implementasi Kebijakan SPM Jalan Tol*. Surabaya: Thesis, Universitas Airlangga (tidak dipublikasikan).
- Randheer, K., Al-Motawa, A. A., & Vijay, P. J. (2011). Measuring commuters' perception on service quality using SERVQUAL in public transportation. *International Journal of Marketing Studies*, 3(1), , 21.
- Ridwan, B. (2017). Implementasi kebijakan SPM di RSUD Undata Provinsi Sulawesi Tengah. *Katalogis*, 5(12).
- Ridwan, B. (2017). Implementasi kebijakan SPM di RSUD Undata Provinsi Sulawesi Tengah. *Katalogis*, 5(12). Diunduh 25 April 2020, dari situs World Wide Web: <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/Katalogis/article/view/9794>.
- Rizzi, L. I., & de Dios Ortúzar, J. (2003). Stated preference in the valuation of interurban road safety. *Accident Analysis & Prevention*, 35(1), 9-22.
- Robbin, S. P. (1990). *Organization Theory : Structure : Design and Application*. New Jersey: Prantice Hall.
- Rudianto, Y. (2012). Implementasi Kebijakan Penyusunan dan Penetapan SPM Pada Dinas Kebersihan, Pertamanan, dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Bekasi. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 1(2), 50-80.
- Sakai, T., Yamada-Kawai, K., Matsumoto, H., & Uchida, T. (2011). New measure of the level of service for basic expressway segments incorporating customer satisfaction. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 16, , 57-68.

- Savitri, R. (2013). Implementasi Kebijakan SPM: Perkembangan, Hambatan dan Tantangan Ke Depan. *Jurnal Desentralisasi*, 11(1), 303-313.
- Savitri, R. (2013). Implementasi Kebijakan SPM: Perkembangan, Hambatan dan Tantangan Ke Depan. *Jurnal Desentralisasi*, 11(1), 303-313. Diunduh 1 Mei 2020, dari situs World Wide Web: <http://samarinda.lan.go.id/jd/index.php/jd/article/view/548>.
- Senge, P. (1995). On schools as learning organizations: A conversation with Peter Senge . *Educational Leadership*, 52(7), 20-23.
- Senge, P. M. (1995). *Learning organizations*. Cambridge: Gilmour Drummond Publishing.
- Simonsen, W. (2018). *Citizen participation in resource allocation*. New York: Routledge Taylor & Francis group.
- Sinambela, L. P. (2006). *Reformasi pelayanan publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Toulouki, M. A., Vlahogianni, E. I., & Gkritza, K. (2017). Perceived socio-economic impacts of cooperative Intelligent Transportation Systems: A case study of Greek urban road networks. In *2017 5th IEEE International Conference on Models and Technologies for Intelligent Transportation Systems (MT-ITS)* , (pp. (pp. 733-737).).
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2010). From repeat patronage to value co-creation in service ecosystems: a transcending conceptualization of relationship. *Journal of Business Market Management*, 4(4), 169-179.
- Weimer, L. D., & Vining, A. R. (2011). *Policy Analysis, Concept and Practice*. 5th ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall
- Weissert, C. S., & Goggin, M. L. (2000). *Fire, Ready, Aim: The Politics and Implementation of Michigan's Medicaid Managed Care Program*. . Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Wen, L., & Eglese, R. (2016). Minimizing CO2e emissions by setting a road toll. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 44, 1-13.

- Wexley, K. N., & Nuki, G. A. (2005). *Perilaku Organisasi dan Psikologi Personalita*. Cetakan Ketiga. Penerjemah: Muh. Shobaruddin. Jakarta: Rineka Cipta.
- Wolter, J. S., Bock, D., Smith, J. S., & Cronin Jr, J. J. (2017). Creating ultimate customer loyalty through loyalty conviction and customer-company identification. *Journal of Retailing*, 93(4), 458-476.
- Zeithaml, V. A., Bitner, M. J., Gremler, D. D., & Pandit, A. (2006). *Services marketing: Integrating customer focus across the firm*. Boston, MA McGraw-Hill/Irwin
- Zeithaml, V. A., Bitner, M. J., Gremler, D. D., & Pandit, A. (2006). Services marketing: Integrating customer focus across the firm.
- Zuna, H. T., & Retapradana, A. (2015). Analisis Perpresktif Pengguna Terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Jalan Tol. *Jurnal Sosial Ekonomi Pekerjaan Umum*, 7(3), 181-191.
- Zuna, H. T., Hadiwardoyo, S. P., & Rahadian, H. (2016). Developing a Model of Toll Road Service Quality Using an Artificial Neural Network Approach. *International Journal of Technology* 7(4), 562-570.

INDEKS

A

Aksesibilitas, 1, 52, 68
Aktor, 15, 100
Analisa, 64, 66
Anggaran, 124, 125, 126, 127,
128
Assurance, 41

B

Bargaining, viii, 34, 35
Beleid, 95
BPJT, vi, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 24, 25,
63, 65, 67, 69, 75, 76, 77, 78,
79, 84, 87, 93, 95, 96, 98, 99,
100, 101, 102, 103, 104, 107,
109, 110, 111, 113, 114, 115,
116, 117, 120, 121, 122, 123,
124, 125, 126, 128, 130
BUJT, 2, 5, 6, 7, 8, 24, 26, 51,
63, 65, 68, 69, 74, 75, 77, 80,
81, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 92,
93, 95, 96, 98, 99, 100, 101,
102, 103, 104, 105, 107, 109,
110, 111, 113, 117, 119, 120,
126, 127, 128, 129, 130, 131,
132, 135, 136

C

Capaian, 8

D

Distribusi, 67

E

Elemen, 60
Evaluasi, 69, 77, 96, 106, 127

F

Fasilitas, 99
Fungsi, 84, 115, 118

G

Gerston, viii, 11, 24, 25, 26, 35,
45, 66, 112, 129

I

Implementasi, viii, ix, 13, 14,
17, 18, 23, 24, 30, 56, 63, 87,
96, 101, 124, 125, 129, 130
Index, 6
Informasi, 42, 81, 103
Investasi, 76, 115, 117, 118

J

Jabatan, 121
Jabodetabek, 67, 77, 79, 121
Jalan Tol, vi, ix, 2, 3, 4, 5, 6, 7,
8, 24, 25, 45, 51, 59, 61, 63,
64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 74,

77, 78, 79, 80, 85, 86, 87, 88,
89, 90, 91, 92, 93, 97, 99,
100, 101, 102, 103, 104, 107,
110, 111, 112, 113, 115, 121,
122, 123, 124, 125, 126, 128,
129, 130, 132, 133, 134, 135,
136

K

Karakteristik, 21, 22, 30, 38, 50
Kebijakan, 1, 3, 4, vi, viii, ix,
11, 12, 13, 17, 18, 20, 85, 86,
87, 90, 93, 95, 96, 100, 113,
135
Kebijakan publik, 11
Kecepatan, 56, 57, 68, 132
Kepuasan, 39, 46, 63, 80
Kinerja, 53, 69, 77
Kondisi, 3, 17, 33, 43, 56, 67,
68, 79, 80, 82, 92, 93, 112,
113, 120, 132
Konflik, viii, 34, 35
Konsep, viii, 4, 11, 13, 74

L

Learning, viii, 33

M

Mobilitas, 55, 56, 68
Model, viii, ix, 17, 20, 21, 23,
24, 27, 28, 29, 37, 40, 41, 51,
61, 65

O

Organisasi, viii, ix, 33, 113,
114, 115, 121, 126, 135

P

Pelanggan, 51, 80, 85
Pelayanan, ix, 2, 5, 34, 37, 44,
46, 49, 50, 51, 54, 59, 65, 70,
85, 86, 87, 89, 90, 100, 102,
132
Pemahaman, 19, 101, 102, 104,
110
Pembelajaran, viii, 33
Pembiayaan, ix, 117, 124, 126,
129
Pemenuhan, 3, 79
Pemerintah, 2, 26, 69, 75, 86,
87, 88, 91, 92, 102, 113, 125,
128
Pendekatan, 1, 3, 4, 28, 34, 41,
51, 64, 65, 66, 84
Pengelolaan, 104
Penyediaan, 52, 74
Peraturan, 69, 75, 76, 91, 92,
95, 96, 102, 110, 115
Prasarana, 129, 130
Proses, ix, 37, 61, 90, 93, 121,
127
Publik, 1, 3, 4, vi, viii, ix, 11,
13, 39

R

Reliability, 41, 59
Responsiveness, 41
Ruas, 6, 77, 133

S

Sarana, 9, 129, 130, 134
Sistem, ix, 5, 59, 60, 61, 79,
134

Skema, 74, 75, 97, 126
Substansi, 95
Sumberdaya manusia, 100, 107

T

Transportasi, 85, 150
Tugas Pokok, 115

PROFIL PENULIS

Dr. Ir. Andri Irfan Rifai, ST., MT., MA., IPM.

adalah Dosen Senior di Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan Universitas Internasional Batam. Menyelesaikan jenjang pendidikan Doktorat bidang Teknik Transportasi di Universitas Indonesia dan Universidade do Minho, Portugal dengan Beasiswa LPDP. Selain mengajar selama belasan tahun di UIB, juga aktif mengajar di beberapa kampus lain seperti Institut Sain & Teknologi Nasional Jakarta, Universitas Mercubuana Jakarta, dan Universitas Majalengka. Dalam bidang industri konstruksi, secara aktif turut serta menyumbangkan pemikirannya melalui Ditjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum & Perumahan Rakyat. Cukup banyak pekerjaan dalam bidang infrastruktur jalan yang turut dikerjakan, diantaranya Pembangunan Jalan Akses Tanjung Priok dengan Pendanaan JICA, Pembangunan Akses Dry Port Cikarang dengan Pendanaan SBSN, serta Kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Infrastruktur Transportasi Pasca Bencana Gempa, Tsunami, & Liquefaksi Palu dengan Pendanaan World Bank. Dalam bidang penelitian, sudah puluhan jurnal internasional yang dipublikasikan dan beberapa buku yang diterbitkan. Penggiat *goves* ini pun cukup sering menjadi pembicara dalam beberapa seminar nasional dan internasional yang diselenggarakan berbagai pihak.





Dr. Harry Nenobais, M.Si, lahir di Jakarta, pada tanggal 16 Desember 1974. Pendidikan yang pernah diikuti adalah SDN 12 Petang Jati Rawamangun Jakarta. SMP Pembangunan Utan Kayu Jakarta Timur, dan SMAN 22 Utan Kayu Jakarta Timur. Kemudian melanjutkan dan menyelesaikan Pendidikan S-1 di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Undana Kupang. Mengikuti dan menyelesaikan program Pendidikan S-2

Magister Administrasi Publik UGM Yogyakarta, dan memperoleh gelar S-3 di bidang Ilmu Administrasi UI Jakarta pada tahun 2014.

Sejak muda penulis aktif menjadi pengurus di organisasi pelajar dan mahasiswa. Penulis pernah menjadi Ketua Persekutuan Siswa Kristen SMAN Utan Kayu Jakarta Timur. Kemudian pernah menjadi Ketua Himpunan Mahasiswa Jurusan (HMJ) Administrasi Negara, Ketua Senat Mahasiswa Fisip Undana Kupang dan pengurus Senat Mahasiswa Undana Kupang.

Saat ini penulis menjadi dosen tetap dan Ketua Program Studi (Kaprodi) Magister Ilmu Administrasi Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) Jakarta, dan sebagai tutor dan pembimbing Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka Pondok Cabe Tangerang. Sebelumnya, sejak tahun 2001-2009, penulis aktif menjadi guru SD dan guru di beberapa SMA, menjadi dosen di beberapa sekolah tinggi yang ada di Kabupaten Nabire, serta membantu menjadi wakil kepala sekolah dan sekretaris Yayasan Pesat Nabire. Selanjutnya pada tahun 2015-2017 penulis juga menjadi dosen di Fisip program S-1 dan program S-2/Magister Administrasi Publik Uncen Jayapura, dan di program Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka Jayapura Papua.

Tulisannya telah dipublikasikan di jurnal dan buku. Adapun buku pertama yang ditulinya adalah Pengembangan Kapasitas Organisasi Nonprofit pada Tahapan Pertumbuhan. Belajar dari Praktik Baik Yayasan Pesat Papua.

Dr. Darmanto, M.Ed., lahir di Purwokerto pada tanggal 27 Oktober 1959. Penulis dengan 4 anak ini menyelesaikan pendidikan dasar hingga menengah di Solo Raya. Mengawali Pendidikan dasar di SD Kr. Stabelan II Surakarta, kemudian melanjutkan ke SMP Negeri II Klaten, dan SMA Negeri III Surakarta. Sedangkan Pendidikan tinggi yang ditempuh dan diselesaikan oleh penulis dimulai dengan Sarjana Administrasi Negara di Universitas Sebelas Maret Surakarta pada tahun 1984. Kemudian memperdalam ilmu pendidikan di Canada dengan menuntaskan program Master of Education pada tahun 1989, di Simon Fraser University. Sebagai puncak pendidikan tertinggi penulis menyelesaikan program Doktor Ilmu Administrasi FISIP di Universitas Indonesia pada tahun 2014.



Selepas menyelesaikan pendidikan tingkat sarjana, penulis berkiprah menjadi dosen tetap di Program Studi Ilmu Administrasi Negara FHSIP Universitas Terbuka (UT) Jakarta hingga sekarang dengan jenjang jabatan fungsional terkini sebagai Lektor Kepala. Bidang pengajaran dan penelitian yang ditekuninya adalah Administrasi Publik, Birokrasi, dan Governansi. Beberapa jabatan yang pernah diemban oleh penulis selama berkarir di UT adalah Kepala Bidang Pengembangan Teknologi Pengujian-UT Jakarta, Pembantu Dekan I FHSIP-UT Jakarta, Ketua Jurusan Ilmu Administrasi FHSIP-UT Jakarta, dan Ketua Prodi Magister Administrasi Publik-UT Jakarta.

Selain menjadi dosen tetap di UT, penulis menyempatkan diri menjadi dosen tidak tetap di FKM-Universitas Indonesia, Depok pada tahun 1994-2005 dan dosen tidak tetap di Prodi Ilmu Pemerintahan, STIE Dewantara Bogor pada tahun 2009-2010. Dalam pengembangan keilmuan penulis juga secara aktif mengikuti dan menjadi pembicara pada seminar yang diselenggarakan di dalam dan luar negeri. Beberapa buku telah disusun oleh penulis termasuk diantaranya tujuh buku tentang administrasi untuk mahasiswa. Begitu juga berbagai tulisan ilmiah yang disusun sudah dipublikasikan di jurnal nasional dan internasional.

IMPLEMENTASI STANDAR PELAYANAN MINIMAL JALAN TOL

Salah satu langkah nyata dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik adalah ditetapkannya suatu standar. Standar Pelayanan Minimal (SPM) Jalan Tol merupakan salah satu indikator pencapaian kinerja satu ruas jalan tol. SPM ini juga dimaksudkan agar seluruh jalan tol yang beroperasi di Indonesia memiliki standar minimal yang sama dalam melayani para pengguna dan masyarakat lainnya. Namun, pada dasarnya pengguna memiliki ekspektasi harapan tersendiri terhadap pelayanan jalan tol yang akan diterimanya.

SPM Jalan Tol saat ini terlihat belum sepenuhnya berafiliasi pada keinginan pengguna yang memiliki harapan tersendiri terhadap pelayanan jalan tol yang akan diterimanya. Padahal, pengukuran kepuasan pelanggan dan tingkat pelayanan publik harus segera mendapatkan perhatian, agar tujuan awal tentang pelayanan pelanggan dapat tercapai dengan tepat.

Buku ini memberikan pemahaman kepada pembaca mengenai kebijakan publik, standar pelayanan, dan implementasi kebijakan jalan tol sebagai kebijakan publik. Selain itu, akan dibahas juga mengenai hasil studi kasus tentang implementasi kebijakan standar pelayanan minimal jalan tol dalam meningkatkan kepuasan pelanggan.



 www.penerbitbuku.id
 mediaamerta@gmail.com
 [amertamedia](https://www.instagram.com/amertamedia)
 Penerbit Buku

ISBN 978-623-6385-74-6

