


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)

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	Padaleunyi	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	Paikanci	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	Japok	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)

Seerti 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

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

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.

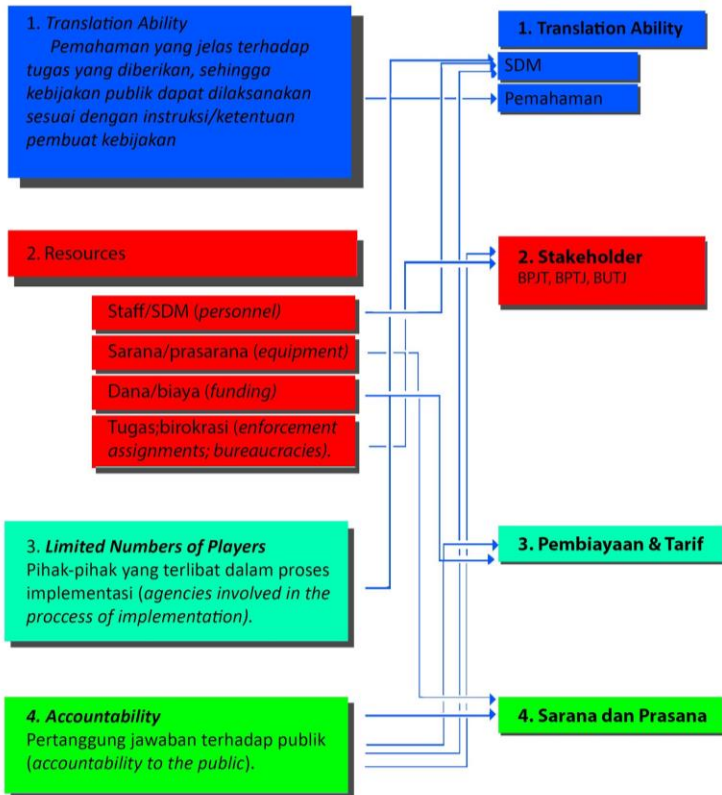
Menyimak beberapa teori implementasi kebijakan publik yang telah diuraikan di atas, teori Gerston (2014) menyebutkan bahwa diperlukan empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Teori tersebut cukup relevan dan lebih tepat untuk menganalisis implementasi kebijakan pelayanan publik di 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.

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.

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.

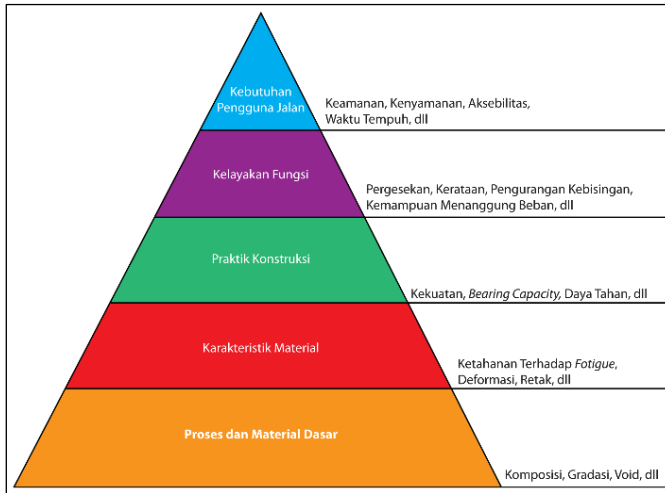
Cukup banyak penyebab yang berpotensi menimbulkan konflik dalam organisasi, namun secara umum dapat diringkas ke dalam enam penyebab utama terjadinya konflik yaitu *competition for resources, task independence, jurisdictional ambiguity, status problems, communication barriers, dan individual traits*. 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.

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

- 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 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.

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

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

