

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Jumlah penduduk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mencapai 3.842.932 jiwa dengan jumlah penduduk terbanyak terdapat di Kabupaten Sleman (BPS, 2019). Dari tahun ke tahun penduduk D.I Yogyakarta mengalami peningkatan, hal ini dikarenakan D.I Yogyakarta merupakan salah satu kota wisata yang menjadi incaran wisatawan lokal maupun internasional. Selain sebagai kota wisata, D.I. Yogyakarta juga merupakan tujuan bagi para pelajar yang ada di Indonesia melanjutkan studi di perguruan tinggi swasta maupun negeri yang kualitas pendidikannya sudah tidak diragukan lagi. Faktor-faktor tersebut yang membuat Provinsi DIY setiap tahunnya mengalami peningkatan jumlah penduduk.

Berikut adalah data penduduk Provinsi Yogyakarta dalam kurun waktu 5 tahun terakhir yang terlihat di dalam tabel berikut ini:

**Tabel 1 Data Jumlah Penduduk berdasarkan Kabupaten/Kota di D.I. Yogyakarta (Jiwa) Tahun 2015-2019**

Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk menurut Kabupaten/Kota di D.I. Yogyakarta (Jiwa)				
	2019	2018	2017	2016	2015
D.I. Yogyakarta	3 842 932	3 802 872	3 762 167	3 720 912	3 679 176
Kulonprogo	430 220	425 758	421 295	416 683	412 198
Bantul	1 018 402	1 006 692	995 264	983 527	971 511
Gunungkidul	742 731	736 210	729 364	722 479	715 282
Sleman	1 219 640	1 206 714	1 193 512	1 180 479	1 167 481
Yogyakarta	431 939	427 498	422 732	417 744	412 704

Sumber: BPS D.I. Yogyakarta

Dari data di atas dapat disimpulkan bahwa sebagian besar penduduk D.I. Yogyakarta berada di Kabupaten Sleman. Kecamatan Depok merupakan salah satu daerah yang menjadi pusat pertumbuhan penduduk di Kabupaten Sleman (Selmankab.go.id, 2020). Wilayah ini cepat berkembang karena menjadi pusat pendidikan, industri, perdagangan, dan jasa, sehingga banyak masyarakat luar daerah yang melakukan migrasi ke D.I. Yogyakarta dan hal ini berdampak pada peningkatan jumlah kendaraan yang menyebabkan kemacetan di beberapa titik.

Wilayah Kecamatan Depok tepatnya di ruas Jalan Lingkar Utara atau Jalan Padjajaran merupakan daerah yang sangat ramai akan kendaraan. Tak hanya akhir pekan, hari biasapun di sejumlah persimpangan Lingkar Utara kerap terjadi kemacetan. Biasanya kemacetan terjadi pada pagi hari saat orang-orang pergi kerja dan sore hari saat orang-orang kembali ke rumah atau pulang kerja. Pertumbuhan kendaraan bermotor pada wilayah DIY tidak bisa dihindari dan setiap tahunnya jumlah kendaraan terus bertambah. Menurut Sigit selaku Kepala Dishub DIY (Harianjogja.com, 2020), kendaraan bermotor yang ada di DIY berjumlah 1,6 juta,

setiap tahunnya bertambah 4% untuk mobil dan 6% untuk sepeda motor. Tidak menutup kemungkinan hal ini akan mengakibatkan Yogyakarta menjadi wilayah padat kendaraan.

Titik terjadinya kemacetan di Jalan Lingkar Utara salah satunya terdapat di Simpang Kentungan. Simpang ini merupakan titik bertemunya antara Jalan Kaliurang dengan Jalan Padjajaran. Pada jam sibuk seperti pagi dan sore hari selalu terjadi kemacetan yang dikarenakan masyarakat melakukan mobilitas di setiap harinya. Meskipun pada simpang ini sudah dipasang Alat Pemberi Isyarat Lalu Lintas atau Lampu APILL dengan durasi 120 detik, namun hal ini tidak cukup efektif dalam mengatasi kemacetan karena jumlah kendaraan yang begitu padat. Menurut Rasyid (2020), kemacetan yang terjadi akibat 4 pertemuan jalan panjangnya sampai 500 meter. Menurut Cahyadi (Pu.go.id, 2019), pada lokasi tersebut untuk menempuh jarak 3 KM membutuhkan waktu 40 menit, dan sering terjadi antrean 400-600 meter. Permasalahan utama di Persimpangan ini adalah besarnya waktu tundaan dan panjang antrian. Salah satu cara untuk mengurangi masalah kemacetan di Persimpangan Kentungan adalah dengan pembangunan infrastruktur jalan, salah satunya *underpass*. Pembangunan *underpass* di Simpang Kentungan ini sudah sangat mendesak, karena kendaraan yang melintas pada jalur ini sudah sangat banyak dan padat. Menurut Sunartono (2017), sudah lebih dari 20.000 unit kendaraan yang melintas pada jalur ini, maka dari itu sudah sangat mendesak untuk dibangun *underpass*. Berikut adalah data kendaraan bermotor yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta pada tabel berikut ini:

**Tabel 2 Data Kendaraan Bermotor**

No	Jenis Kendaraan	Tahun				
		2015	2016	2017	2018	2019
1.	Mobil Penumpang	206.658	284.701	143.689	158.972	168.114
2.	Bus	11.558	10.484	3.448	3.655	5.041
3.	Mobil Beban	61.143	55.083	40.652	43.678	47.372
4.	Sepeda Motor	1.916.666	1.753.067	1.123.284	1.203.535	1.354.547
<b>Jumlah</b>		<b>2.196.025</b>	<b>2.103.335</b>	<b>1.311.073</b>	<b>1.409.840</b>	<b>1.575.074</b>

Sumber: BPS DIY

Dari data di atas sudah sangat jelas kendaraan yang ada di DIY setiap tahunnya selalu mengalami peningkatan, kecuali pada 2016 terjadi penurunan. Namun pada tahun berikutnya hingga sekarang jumlahnya selalu meningkat. Hal ini tentunya akan berdampak pada kepadatan lalu lintas jika infrastrukturnya belum bisa mengimbangi dengan jumlah kendaraan yang ada.

Apabila bundaran bersinyal sudah tidak mampu mengatasi permasalahan lalu lintas maka alternatif selanjutnya yang akan di ambil adalah pengendalian simpang tak sebidang dengan *underpass* (Suthanaya & Rosita, 2017) Menurut Miffin (Rahmawati, 2019), *underpass* merupakan sebuah bagian di bawah sesuatu, terutama bagian jalan yang lewat di bawah jalan lain atau rel kereta api. Sederhananya, *underpass* merupakan sebuah jalan atau terowongan yang dibuat di bawah persimpangan. Untuk memecahkan permasalahan lalu lintas seperti kemacetan bisa dilakukan dengan berbagai cara, seperti pembuatan kebijakan publik tentang transportasi Ganjil Genap yang diterapkan oleh Pemda DKI, atau

dengan melakukan rekayasa lalu lintas. Namun kedua cara tersebut dinilai kurang efektif dalam mengatasi kemacetan jika diterapkan di Simpang Kentungan.

Pada akhir tahun 2018, di Simpang Kentungan mulai dibangun proyek *underpass*. Pembangunan ini bertujuan untuk mengurai simpul kemacetan yang terjadi akibat pertemuan dari empat arah antara Jalan Kaliurang dengan Jalan Padjajaran. Pembangunan *underpass* ini dikerjakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (KEMEN PUPR) melalui Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional (BBPJN) VII Wilayah Jawa Tengah-D.I. Yogyakarta dengan kontraktor pelaksana PT. Istaka Karya Persero (Pu.go.id, 2019). Biaya yang digunakan dalam pembangunan ini menggunakan dana APBN melalui skema tahun jamak kontrak tahun anggaran 2018-2019 sebesar Rp. 101,6 Miliar (Wardhani, 2020). *Underpass* dengan panjang 900 meter ini akan ditargetkan selesai pada akhir tahun 2019.

Setelah selesainya pembangunan *Underpass* Kentungan dan telah dilakukan uji coba perdana pada tanggal 14 februari 2020 diperkirakan dapat memecah kemacetan 60-70% di sekitaran simpang Kentungan (Humas Jogja, 2020). Berikut adalah gambaran ilustrasi *Underpass* Kentungan:

**Gambar 1 Ilustrasi *Underpass* Kentungan**



Sumber: Humas Pemda DIY

Menurut Gembong pada (KRjogja, 2020), sebelum dibangunnya *underpass*, dari Simpang Monjali sampai Simpang UPN jika menggunakan kendaraan roda empat dapat ditempuh dengan waktu hampir 30 menit, sedangkan dengan adanya *Underpass* Kentungan ini waktu yang ditempuh hanya 15 menit. Maka hal ini sudah menunjukkan hasil yang baik atau dapat dikatakan efektif.

Menurut Subagyo (Ni Wayan, 2007), efektivitas adalah kesesuaian antara output dengan tujuan yang ditetapkan. Efektivitas adalah suatu keadaan yang terjadi karena dikehendaki. Kalau seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu dan memang dikehendaki, maka pekerjaan orang itu dikatakan efektif bila menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendaki sebelumnya (Ni Wayan, 2007)

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka pentingnya untuk melakukan penelitian ini guna mengetahui tingkat efektivitas pembangunan *Underpass*

Kuntungan dalam mengurai simpul kemacetan pada persimpangan empat arah. Pada penelitian ini lokasi yang akan dipilih adalah ruas Jalan lingkaran Utara atau tepatnya pada Simpang Kentungan Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, karena peneliti melihat pada simpang ini sering terjadi kepadatan kendaraan. Selain itu, metode yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan perolehan data dari wawancara dan studi pustaka. Dengan ini maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang “EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM MENGURAI KEMACETAN DI D.I YOGYAKARTA. STUDI KASUS: PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR *UNDERPASS* DI SIMPANG KENTUNGAN SLEMAN”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, peneliti merumuskan bahwa permasalahan dalam penelitian ini adalah kepadatan jumlah kendaraan bermotor yang mengakibatkan kemacetan yang terjadi di simpang Kentungan. Selanjutnya setelah dibangunnya *Underpass* sebagai solusi permasalahan kemacetan telah menemukan titik terang. Maka dari itu pada penelitian ini mengajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

Bagaimana tingkat Efektivitas Kebijakan Pemerintah dalam Mengurai Kemacetan di D.I Yogyakarta, dengan studi kasus pembangunan infrastruktur *Underpass* di Simpang Kentungan Sleman?

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin diperoleh dari peneliti dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat efektivitas pembangunan *Underpass* dalam mengatasi permasalahan lalu lintas yaitu kemacetan. Selain itu penelitian ini dilakukan guna memenuhi syarat untuk memperoleh gelar sarjana Ilmu Pemerintahan.

### D. Manfaat Penelitian

Manfaat Teoritis melalui penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pengembangan keilmuan tentang Kebijakan Pemerintah dalam menangani masalah kemacetan dengan membangun infrastruktur lalu lintas berupa *Underpass*.

Adapun Manfaat Praktis melalui penelitian ini diharapkan dapat menjadi solusi bagi Pemerintah dalam membuat kebijakan tentang lalu lintas untuk mengurai kemacetan melalui pembangunan *Underpass*.

### E. Kajian Teori

#### 1. Efektivitas

“*Effective*” merupakan kata yang berasal dari bahasa Inggris dan dalam Bahasa Indonesia yaitu “Efektif”. Arti dari kata tersebut adalah sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik, atau bisa didefinisikan sebagai ketetapan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan (Wayne, 2020). Secara etimologis, ada tiga arisan dalam kata efektif yang diantaranya adalah *Producing desired result*



(mencapai sasaran yang diinginkan), kedua *Having a pleasing effect* (berdampak menyenangkan), dan *actual and real* (bersifat aktual dan nyata) (Sumaryadi, 2005).

Efektivitas dapat diartikan sebagai sejauh mana hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau lembaga (Zainuddin (2019), Jika pekerjaan dilaksanakan dengan baik sesuai dengan yang direncanakan baik input maupun output maka pekerjaan tersebut dapat dikatakan efektif. Demikian pada dasarnya efektivitas adalah tingkat pencapaian tujuan atau sasaran sebuah program atau kegiatan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam perencanaan. Menurut Putri dkk (2015), efektivitas dapat dikatakan sebagai suatu ukuran dalam arti tercapainya tujuan atau sasaran yang telah ditentukan, dimana jika tujuan tersebut telah tercapai maka dapat dikatakan efektif.

Lebih lanjut menurut Agung Kurniawan dalam bukunya Transformasi Pelayanan Publik mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut: “Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya” (Kurniawan, 2005)

Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efektivitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap bentuk dan manajemen organisasi atau tidak. Dalam hal ini efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (input), proses, maupun keluaran (output). Dalam hal ini yang dimaksud sumber daya meliputi ketersediaan personil, sarana dan prasarana serta

metode dan model yang digunakan. Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur sedangkan dikatakan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan memberikan hasil yang bermanfaat.

Pada dasarnya pengertian Efektivitas yang umum menunjukkan pada taraf tercapainya hasil. Senantiasa dikaitkan dengan pengertian efisien, meskipun sebenarnya ada perbedaan diantara keduanya. Efektivitas menekankan pada hal yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai itu dengan membandingkan antara input dan outputnya. Istilah efektif (effective) dan efisien (efficient) merupakan dua istilah yang saling berkaitan dan patut dihayati dalam upaya untuk mencapai tujuan suatu organisasi. Efektivitas adalah tingkat keberhasilan dalam mencapai tujuan atau sasaran. 37 Efektivitas ini sesungguhnya merupakan suatu konsep yang lebih luas mencakup berbagai factor didalam maupun diluar diri seorang. Dengan demikian efektivitas tidak hanya dapat dilihat dari sisi produktivitas, tetapi juga dapat dilihat dari sisi persepsi atau sikap individu. (Simamora, 2004)

Menurut Siagian (2001), memberikan definisi sebagai berikut: Efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi Efektivitasnya.

Menurut Abdurrahmat (2006), Efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah pekerjaan tepat pada waktunya. Sementara itu, Audit Commission dalam Mahsun (2006:180) menyatakan bahwa efektivitas adalah menyediakan jasa-jasa yang benar sehingga memungkinkan pihak yang berwenang untuk mengimplementasikan kebijakan dan tujuannya.

N Dunn (2003), menerangkan bahwa efektivitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas telaris, selalu diukur dari unit produksi atau layanan atau nilai moneterinya. (Dunn, 1999) juga menambahkan bahwa efektivitas merupakan kriteria evaluasi yang mempertanyakan apakah hasil yang diinginkan telah tercapai

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi. Organisasi biasanya berada dalam lingkungan yang bergejolak dengan sumber daya yang terbatas. Lingkungan yang berubah-ubah sesuai dengan perkembangan zaman, perubahan tersebut akan mempengaruhi efektivitas organisasi. Dalam lingkungan demikian organisasi harus tanggap dan pandai mengantisipasi perubahan agar organisasi tetap dapat mempertahankan keberadaannya dan dapat berfungsi maka organisasi itu harus efektif (Thoha, 2007:98)

Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi Efektivitas kerja, faktor tersebut tentunya dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal dari organisasi atau lembaga. Ronald O' Reilly (2003), mengemukakan faktor-faktor efektivitas kerja adalah sebagai berikut:

- a. Rancangan, dengan kebebasan, tim kerja bekerja dengan baik, peluang untuk memanfaatkan keterampilan dan bakat yang berbeda, kemampuan untuk menyelesaikan tugas atau produk secara keseluruhan dan tugas atau proyek yang memiliki dampak substansial pada pihak-pihak yang terlibat. lainnya.
- b. Komposisi, kategori ini mencakup variabel yang berkaitan dengan karakter staf tim kerja, kemampuan dan kepribadian anggota tim kerja, ukuran tim kerja, fleksibilitas tim kerja dan preferensi anggota untuk bekerja dalam tim.
- c. Konteks, ada tiga faktor konseptual yang signifikan terkait dengan kinerja tim: pertama, sumber daya yang cukup, kedua adalah adanya kepemimpinan yang efektif dan ketiga adalah evaluasi kerja dan sistem penghargaan yang menghargai kontribusi dari tim kerja.
- d. Proses, kategori terakhir yang terkait dengan efektivitas adalah variabel proses ini termasuk komitmen anggota terhadap tujuan bersama, penetapan tujuan, ketepatan waktu, dan akhirnya kelengkapan. (Doni & Lubis, 2019)

Sehingga dapat disimpulkan bahwa efektivitas menunjukkan kemampuan untuk mencapai target yang telah ditetapkan sesuai standar yang berlaku. Efektivitas berkaitan dengan pencapaian hasil kerja yang maksimal, oleh karena itu efektivitas berorientasi pada keluaran juga dalam hal pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas, dan waktu.

Untuk mengukur efektivitas, ada beberapa kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektivitas (Hartati & Murtasidin, 2018) yaitu sebagai berikut:

1. Pendekatan sumber (resource approach) yang mengukur efektivitas input. Pendekatan tersebut mengutamakan keberhasilan organisasi untuk memperoleh sumber daya, baik fisik maupun non fisik sesuai dengan kebutuhan organisasi;
2. Pendekatan proses (process approach) untuk melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari seluruh kegiatan proses internal atau mekanisme organisasi; dan
3. Pendekatan target (goals approach) dimana fokusnya adalah pada output, mengukur keberhasilan organisasi untuk mencapai hasil (outputs) sesuai dengan rencana.

Kedua, Menurut Katuuk (2015), Pendekatan yang digunakan dalam adalah Pendekatan Proses (process approach) yang terlebih dahulu ditentukan indikatornya, yaitu sebagai berikut:

1. Efisiensi dalam Pelayanan
2. Daya tanggap petugas
3. Sarana dan Prasarana
4. Semangat kerjasama dan loyalitas kelompok kerja
5. Hubungan antara pimpinan dan bawahan

Keempat, Menurut Subagyo (2000), dalam mengukur efektivitas dipergunakan metode statistik sederhana yaitu:

R

$$\text{Efektivitas program} = \frac{R}{\text{---}} \times 100 \dots\dots\dots(1)$$

Efektivitas program dapat dilihat dari variabel-variabel sebagai berikut:

1. Ketepatan Sasaran Program
2. Sosialisasi Program
3. Tujuan Program
4. Pemantauan

Kelima, Menurut Steers (1995), kriteria yang paling banyak dipakai adalah untuk mengukur efektivitas adalah:

1. Tepat Waktu Dengan adanya sistem komputerisasi, maka pegawai dapat menyelesaikan tugas atau pekerjaannya sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.
2. Tepat Guna Dengan adanya sistem komputerisasi, maka sangat tepat gunanya bagi pegawai dalam menyelesaikan tugas dan pekerjaan.
3. Tepat Sasaran Dengan adanya Sistem komputerisasi, maka tugas atau pekerjaan pegawai menjadi tepat sasaran. (Doni & Lubis, 2019)

Berdasarkan beberapa pendapat dan teori efektivitas yang telah diuraikan tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam mengukur efektivitas suatu kegiatan atau aktifitas perlu diperhatikan beberapa indikator, dan menurut Sutrisno (2013) untuk mengukur efektivitas maka dapat digunakan indikator sebagai berikut:

1. Pemahaman Program
2. Tepat Sasaran
3. Tepat Waktu
4. Tercapainya Tujuan,

## 5. Perubahan Nyata

### **2. Kebijakan Publik**

Menurut Kamus Cambridge, kebijakan publik adalah kebijakan pemerintah yang memengaruhi setiap orang di suatu negara atau negara bagian atau kebijakan secara umum (Putri, 2020). Menurut Dye dalam (Widodo, 2018) dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan “*whatever governments choose to do or not to do*” yang artinya sebagai tindakan atau keputusan oleh pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu. Yang mana sejatinya kebijakan dibentuk atas dasar kesepakatan terhadap sebuah persoalan, guna mencapai sebuah tujuan yang memiliki prioritas sasaran dan tujuan (Evans & Manning, 2003)

Menurut Keban (2004), *Public Policy* dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai produk, sebagai proses, dan sebagai kerangka kerja. Sebagai konsep filosofis, kebijakan adalah seperangkat prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, dan sebagai proses, kebijakan dipandang sebagai cara yang melaluinya organisasi dapat mengetahui apa diharapkan darinya. yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan sebagai kerangka kerja, kebijakan adalah proses tawar-menawar dan negosiasi untuk merumuskan masalah dan metode implementasinya. (Tahir, 2011)

Pembuatan kebijakan publik harus melalui berbagai proses dan tahapan. Menurut R. Dye dalam (Widodo, 2018), proses kebijakan publik meliputi:

a. Identifikasi masalah (identifikasi masalah kebijakan)

Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa saja yang menjadi tuntutan (demands) perintah tindakan

b. Agenda setting

Adalah kegiatan untuk memusatkan perhatian pada pejabat publik dan media massa pada keputusan apa yang akan diambil pada isu-isu publik tertentu

c. Perumusan kebijakan

Merupakan tahap pengusulan perumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan legislatif.

d. Pengesahan Kebijakan-kebijakan

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

e. Implementasi kebijakan dilakukan

melalui birokrasi, anggaran publik, dan kegiatan lembaga eksekutif yang terorganisir

f. Evaluasi kebijakan

Dilakukan oleh instansi pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan publik (publik).

Kebijakan Publik dapat lebih mudah dipahami jika dikaji tahap demi tahap. Inilah yang menjadikan kebijakan publik menjadi “penuh warna”, dan kajiannya amat dinamis (Indiahono, 2009:20). Menurut Subarsono dalam (Indiahono,



2009:21), untuk menggambarkan suatu proses kebijakan bisa dilihat melalui tabel berikut:

**Tabel 3 Proses Kebijakan**

<b>Tahap</b>	<b>Karakteristik</b>
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (Peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk apabila membuat kebijakan
Rekomendasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi
Monitoring Kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.
Evaluasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

Dari penjabaran ini, kebijakan dapat diartikan sebagai hukum. Namun, itu bukan hanya undang-undang tetapi perlu dipahami secara utuh dan benar. Apabila suatu masalah yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur, maka perumusan masalah tersebut menjadi suatu kebijakan publik harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh pejabat yang berwenang dan pada saat kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, baik menjadi undang-undang, apakah menjadi peraturan pemerintah, ataukah Peraturan Presiden

termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik berubah menjadi undang-undang yang harus dipatuhi. (Tahir, 2011)

## **F. Definisi Konseptual**

Definisi konseptual pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Efektivitas adalah suatu kemampuan dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan sesuai standar yang berlaku. Efektivitas lebih berorientasi kepada *output* karena berkaitan dengan pencapaian unjuk kerja yang maksimal dalam arti pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas, dan waktu.

2. Pemahaman Program

Pemahaman program pada pembahasan ini maksudnya adalah, pihak P2JN DIY memahami tujuan dan manfaat dari program-program yang dilaksanakan, apakah program itu bermanfaat terhadap masyarakat, dan menjadi prioritas bagi masyarakat atau tidak.

3. Tepat Sasaran

Tepat sasaran yang dimaksud adalah dimana pelaksanaan program yang dijalankan oleh pihak pemerintah (P2JN DIY) memiliki skala prioritas terhadap kebutuhan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, kaitannya dengan penelitian ini adalah untuk mencari tahu, apakah program pembangunan underpass kentungan di provinsi DIY sudah tepat sasaran terhadap permasalahan kemacetan atau justru belum.

#### 4. Tepat Waktu

Tepat waktu pada indikator ini adalah untuk mengukur apakah pengerjaan program tersebut sesuai dengan standar waktu yang telah ditetapkan pada kontrak atau justru melebihi waktu yang telah ditentukan. Ketepatan waktu dapat dilihat dari perencanaan program, pelaksanaan program, dan penyelesaian

#### 5. Tercapainya Tujuan

Tercapainya tujuan dalam pembangunan *underpass* di simpang kentungan tentunya adalah pada kelancaran lalu lintas dan juga diharapkan bisa memperlancar kondisi ekonomi.

#### 6. Perubahan Nyata

Bagian akhir dari pelaksanaan sebuah program tentunya melihat perbandingan antara sebelum dilaksanakannya program dan sesudah selesainya program tersebut di laksanakan, dengan demikian maka pelaksana dapat melihat perubahan yang terjadi apakah benar sesuai dengan target atau justru tidak memberikan perubahan sama sekali.

#### 7. Kebijakan Publik merupakan suatu tindakan yang diusulkan oleh lembaga pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu atas adanya suatu permasalahan dengan harapan terwujudnya hasil atau target yang diinginkan.

## G. Definisi Operasional

Untuk memperjelas atau mempertajam maksud dan tujuan penelitian ini agar lebih terfokus, maka peneliti memberikan definisi operasional terhadap judul penelitian yang akan dilaksanakan oleh peneliti. Penelitian Efektivitas Kebijakan Pemerintah Dalam Mengurai Kemacetan di D.I. Yogyakarta, dengan studi kasus: Pembangunan Infrastruktur *Underpass* di Simpang Kentungan Sleman menggunakan konsep Efektivitas Pelaksanaan dari (Steers, 1995). Peneliti menggunakan konsep ini karena melihat pada kajian terdahulu yang merupakan penelitian serupa. Teori ini memiliki lima indikator yang akan dijelaskan melalui tabel di bawah ini:

**Tabel 4 Definisi Operasional**

Teori	Indikator	Penjelasan
Efektivitas	1. Pemahaman Program	a. P2JN DIY memahami program pembangunan underpass pada simpang kentungan
		b. P2JN DIY memberi pemahaman kepada masyarakat dengan melakukan sosialisasi mengenai pentingnya

Pelaksanaan		pembangunan underpass di simpang kentungan.
	2. Tepat Sasaran	Underpass menjadi solusi yang tepat untuk dibangun di simpang kentungan
	3. Tepat Waktu	<p><b>a. Perencanaan,</b> P2JN DIY membuat kontrak dengan penyedia jasa konstruksi dan menetapkan estimasi waktu pada pelaksanaan pembangunan</p> <p><b>b. Pelaksanaan,</b> Pemberlakuan manajemen lalu lintas, pembebasan lahan, dan pelaksanaan pembangunan oleh penyedia jasa konstruksi</p> <p><b>c. Penyelesaian,</b> Uji coba perdana</p>
	4. Tercapainya Tujuan	<p><b>a. Jarak tempuh menjadi singkat</b> karena tidak adanya penumpukan kendaraan yang terjadi di Simpang Kentungan</p> <p><b>b. Pertumbuhan Ekonomi,</b> kelancaran lalu lintas</p>

		<p>berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi di Daerah Istimewa Yogyakarta</p>
	<p>5. Perubahan Nyata</p>	<p>a. <b>Pengendara</b>, dengan adanya underpass, pengendara merasa dimudahkan untuk melintas di Simpang Kentungan karena sudah tidak ada lagi kemacetan panjang yang memakan banyak waktu.</p> <p>b. <b>Lembaga kepolisian</b>, dengan adanya underpass, pihak kepolisian terutama polantas merasa terbantu karena lalu lintas sudah lancar sehingga mereka tidak perlu bekerja terlalu banyak tetapi hanya melakukan pemantauan saja.</p>

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif dalam mendeskripsikan bagaimana Efektivitas kebijakan pemerintah dalam hal ini untuk mengurangi kemacetan di Simpang Kentungan dengan dibangunnya *Underpass*. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang dalam menganalisa datanya bersifat induktif yang menekankan generalisasi pada hasil serta peneliti menjadi instrument kunci (Sugiyono, 2013). Dimana peneliti sebagai instrument kunci harus mampu menangkap fenomena sosial dilapangan dengan memanfaatkan segala indra untuk memperoleh data (Mulyadi, 2013).

#### a. Lokasi Penelitian

Penulis mengambil lokasi penelitian di kawasan Simpang Kentungan, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Lokasi ini dipilih karena sebelum dibangunnya *Underpass* merupakan titik kemacetan akibat pertemuan empat arah yaitu Jalan Padjajaran (barat-timur) dan jalan Kaliurang (selatan-utara)

#### b. Jenis Data

Adapun pada penelitian ini menggunakan dua jenis data, yaitu primer dan sekunder.

##### a) Data Primer

Data primer adalah data dan informasi yang diperoleh atau diterima dari hasil penelitian atau narasumber dengan melakukan studi di lapangan

(Subagyo, 1997). Data primer pada penelitian ini merupakan data yang didapatkan melalui studi lapangan wawancara kepada pemerintah selaku pembuat kebijakan dan yang mengevaluasi, lembaga kepolisian, pengguna kendaraan, dan pelaku usaha. Selain wawancara, peneliti juga akan melakukan observasi di kawasan lokasi.

b) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui penelitian-penelitian yang relevan dengan topik penelitian seperti buku, artikel, jurnal, berita, dan website resmi pemerintah (Hasanah, 2017). Pada penelitian ini data yang diperlukan adalah dokumen yang berkaitan dengan tingkat efektivitas *Underpass* Kentungan dalam memecahkan permasalahan kemacetan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **2. Teknik Pengumpulan Data**

a. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang menghasilkan sumber data primer. Wawancara sangat penting dilakukan terutama dalam penelitian kualitatif. Wawancara secara sederhana dapat diartikan sebagai pertemuan secara tatap muka antara peneliti dengan narasumber. Peneliti mengajukan sejumlah pertanyaan yang telah disiapkan secara lisan kepada seseorang sesuai dengan topik penelitian, kemudian peneliti mencatat dan merekam informasi yang didapat (Emzir, 2014). Berdasarkan bentuk pertanyaannya, jenis wawancara yang dilakukan penulis adalah wawancara terbuka. Wawancara terbuka yaitu wawancara



yang jawabannya tidak dibatasi. Narasumber dalam penelitian ini adalah warga sekitar di kawasan Simpang Kentungan.

b. Observasi

Emzir (2014) mendefinisikan observasi atau pengamatan sebagai kegiatan yang menaruh perhatian dan fokus terhadap kejadian, gejala, atau sesuatu (Emzir, 2014). Observasi dilakukan di Simpang Kentungan dengan mengamati arus lalu lintas kendaraan yang melintas di Simpang Kentungan.

c. Studi Literatur

Studi literatur merupakan sebuah kegiatan yang berkesinambungan dengan menggunakan metode membaca, mengumpulkan data kepustakaan, mencatat temuan hingga mengolah bahan penelitian (Kartiningrum, 2015). Data ini diperoleh melalui arsip, dokumen-dokumen Satker P2JN DIY, artikel jurnal, website pemerintah dan berita terkait dengan pembangunan Underpass Kentungan Sleman

### **3. Teknik Analisis Data**

Penulis dalam menganalisis data menggunakan teknik Deskriptif Analisis, yaitu mengelola dan menganalisis data dari penelitian, literatur atau kepustakaan dalam penyelesaian masalah sekalipun untuk menguji permasalahan di lapangan yang berhubungan dengan penelitian yang diteliti oleh penulis.

### **4. Unit Analisis Data**

Unit Analisis adalah fokus; oleh karena itu, penelitian bisa lebih spesifik. Unit analisis ini dapat berupa objek, individu, atau kelompok. Analisis data sesuai

dengan permasalahan dalam penelitian ini, penulis mengambil unit analisis sebagai berikut:

**Tabel 5 Unit Analisis Data**

No	Unit Analisis Data	Jumlah	Objek
1	KEMEN PUPR (BBPJN JATENG-DIY)	1	Kepala Satuan Kerja Perencanaan dan Pengawasan Jalan Nasional (SATKER P2JN) Provinsi DIY
2	Polres Sleman	1	Petugas Polantas
3	Pengguna Jalan (Warga Sekitar Underpass)	2	Pengendara motor (roda empat dan roda dua)
4	Pelaku Ekonomi	1	Kurir Ojek Online/Driver Ojek Online

Pemilihan narasumber didasarkan pada keterlibatan atau peran narasumber dalam berjalannya program pembangunan *Underpass* Kentungan.

### 5. Daftar Pertanyaan Wawancara

Berikut ini adalah daftar pertanyaan wawancara yang akan diberikan kepada narasumber yang akan dijabarkan pada tabel berikut ini

**Tabel 6 Daftar Pertanyaan wawancara**

No	Narasumber	Pertanyaan
----	------------	------------

1.	Satker P2JN DIY	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kapan pembangunan underpass kentungan pertama kali direncanakan?</li> <li>2. Pernah atau tidak dilakukan sosialisasi atau penyuluhan langsung kepada masyarakat mengenai pembangunan underpass?</li> <li>3. Apakah ada pembebasan lahan dalam pembangunan underpass?</li> <li>4. Berapa kali dilakukan monitoring dan evaluasi pada program ini?</li> <li>5. Menurut berita yang saya baca melalui media online, pembangunan underpas kentungan ditargetkan akan selesai dalam waktu 384 hari. Dari target pelaksanaan pembangunan tersebut apakah target tercapai/terlaksana sesuai dengan estimasi yang telah di tentukan?</li> <li>6. Kapan uji coba underpass dilakukan dan berapa lama pelaksanaan uji coba tersebut?</li> <li>7. Apakah pembangunan underpass kentungan sudah tepat dalam mengatasi kemacetan di simpang kentungan</li> </ol>
2.	Petugas Polantas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sebelum adanya Underpass Kentungan ini apakah lalu lintas di Simpang Kentungan sangat ramai dan padat sehingga menyebabkan kemacetan?</li> <li>2. Biasanya pada jam berapa saja terjadi kemacetan di simpang ini?</li> <li>3. Seberapa panjang kemacetan yang terjadi pada simpang kentungan?</li> </ol>

		<p>4. Setelah dibangun infrastruktur jalan berupa underpass di Simpang Kentungan, apakah kemacetan di simpang kentungan berkurang?</p> <p>5. Apakah ada kemudahan yang anda rasakan sejak adanya Underpass Kentungan, apakah membantu dalam pelaksanaan tugas mengatur lalu lintas?</p>
3.	Warga Sekitar Underpass Kentungan	<p>1. Apakah ada kemudahan yang anda rasakan sejak adanya underpass ini?</p> <p>2. Apakah mobilisasi perjalanan anda dalam berkendara lebih efisien?</p> <p>3. Adakah pertemuan khusus yang membahas terkait dengan pentingnya pembangunan underpas kentungan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, hingga tujuan akhir.</p> <p>Apakah anda tahu program underpas?</p> <p>4. Dengan adanya underpass kentungan ini kira-kira adakah target pemangkasan waktu perjalanan, jika ada apakah sudah tercapai?</p>
4	Kurir Ojek Online	<p>1. Apakah semenjak adanya underpass ini dalam mengantarkan barang atau pesanan menjadi lancar?</p> <p>2. Berapa kali dalam sehari melewati underpass kentungan?.(perbandingan antara sebelum dan sesudah)</p>

