

EVALUASI DAMPAK KEBIJAKAN PENGEMBANGAN TERMINAL KERTOSONO (Studi Pada Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kabupaten Nganjuk)

Yaniar Fidianingrum, Hermawan, Sukanto

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang
e-mail:yaniar.fia@gmail.com

Abstract: *Evaluating the Impact of a Policy for Developing Kertosono Terminal. Role of local government provides service in public use instrument can be reflected in policy. Which has been implemented policy shall create positive or negative impact. My Research reviewing and analyzed results achieved Kertosono terminal development policy. Policy evaluation process is to compare the rate policy and objective of policy. The kind of research is descriptive research and using qualitative approach. Research finding, terminal kertosono can not be optimally used. The authors suggest to improve access and facilitate highways Kertosono terminal. In development policy, the government is not enough just rely on technical aspects of course, but also require consideration of impact of social, economic, political, cultural, and security development areas.*

Keywords: *Evaluation, the impact of a policy for developing terminal*

Abstrak: **Evaluasi Dampak Kebijakan Pengembangan Terminal Kertosono.** Peran pemerintah daerah dalam memberikan layanan publik dapat tercermin dari penggunaan instrument kebijakannya. Kebijakan yang telah diimplementasikan akan menimbulkan dampak positif maupun dampak negatif. Dalam penelitian ini penulis menganalisis dan meninjau keberhasilan dari kebijakan pengembangan terminal kertosono. Evaluasi kebijakan adalah suatu proses menilai kebijakan dengan membandingkan antara hasil dan tujuan kebijakan. Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan metode pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini adalah terminal kertosono belum dapat dimanfaatkan secara optimal. Sehingga saran penulis adalah dengan cara menambah akses jalan untuk mempermudah menuju dan meninggalkan terminal kertosono. Dalam penyusunan kebijakan, pemerintah tidak cukup hanya mengandalkan aspek teknis saja, tetapi juga memerlukan pertimbangan dampak sosial, ekonomi, politik, budaya, keamanan maupun pengembangan wilayah.

Kata Kunci: Evaluasi, Dampak Kebijakan Pengembangan Terminal

Pendahuluan

Otonomi daerah merupakan wujud dari upaya pemerintah untuk memberikan pelayanan yang lebih maksimal bagi masyarakat. Sehingga diharapkan dengan adanya otonomi daerah masyarakat mendapatkan pelayanan yang optimal. Hal ini dikarenakan pelayanan langsung diberikan oleh pemerintah daerah. Peran pemerintah daerah dalam memberikan layanan publik dapat tercermin dari penggunaan instrumen kebijakannya, dengan menggunakan instrumen kebijakan dapat diketahui bagaimana karakter pemerintah daerah itu sendiri. Melalui

kebijakan tersebut masyarakat akan mengetahui kemana arah pembangunan serta langkah pemerintah untuk mewujudkan cita-cita yang telah dimandatkan. Akan tetapi dalam proses implementasi suatu kebijakan tidak semua program yang diimplementasikan dapat berlangsung dengan mulus dan efektif. Gejala ini dinamakan sebagai *implementation gap*, sebagai suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan apa yang diharapkan atau direncanakan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau

prestasi dari hasil pelaksanaan kebijakan) Dunsire dalam Wahab (2008, h.61).

Ruang lingkup atau area yang menjadi tanggung jawab pemerintah sangat luas mencakup semua aspek kehidupan. Maka secara otomatis area kebijakan yang ditangani oleh pemerintah juga sangat luas. Transportasi merupakan salah satu *policy area* yang seringkali menjadi sorotan banyak pihak. Banyak sekali permasalahan di bidang transportasi, seperti kemacetan, keterbatasan sarana dan prasarana transportasi, bahkan sampai pada polusi udara yang diakibatkan oleh transportasi. Untuk itu dalam penyusunan kebijakan pemerintah tidak cukup hanya mengandalkan aspek teknis saja, tetapi juga memerlukan pertimbangan dampak sosial, ekonomi, politik, budaya, keamanan, maupun pengembangan wilayah.

Untuk menunjang aktivitas masyarakat dan pemerintah sehari-hari, perlu juga adanya sarana dan prasarana. Sarana dan prasarana seperti rambu-rambu lalu lintas yang memadai dan terdapat di pusat maupun di pinggiran kota. Disamping itu jalan raya yang baik juga diperlukan untuk menunjang transportasi umum yang memadai. Salah satu sarana dan prasarana transportasi darat lain yang penting eksistensinya adalah terminal. Adanya terminal-terminal berfungsi untuk keluar masuknya angkutan umum dan juga tempat untuk menunggu kendaraan umum.

Terminal Kertosono yang dibangun pada tahun 1997 dan resmi digunakan pada tanggal 10 April 1998 adalah hasil kajian studi kelayakan pada tahun 1996 yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Nganjuk yaitu dengan memindahkan lokasi terminal lama yang terletak di jalan Achmad Yani ke terminal baru yang terletak di Jalan Panglima Sudirman. Berdasarkan arahan studi tersebut bahwa kelayakan pengembangan terminal lama ke terminal baru merupakan upaya untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, memperlancar arus transportasi dan juga untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Terminal Kertosono yang berdiri di atas lahan 3,30 Ha, diharapkan mampu menampung sekitar 2.080 orang per hari

tetapi kenyataan yang ada sekarang kinerja pemakaian fasilitas terminal masih sangat rendah dan jauh dari harapan. Akibat tidak optimalnya pemakaian terminal maka terlihat kondisi Terminal Kertosono terkesan kumuh, kurang terawat sehingga umur konstruksi bangunan terminal menjadi cepat menurun karena kurangnya pemeliharaan secara rutin.

Tinjauan Pustaka

Menurut Chief J.O. Udoji (1981) dalam Wahab (2008, h.5) kebijaksanaan negara sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau suatu kelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat. Sedangkan menurut Thomas R.Dye (1978) dalam Wahab (2008, h.54) merumuskan kebijakan publik sebagai semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh sebab itu, dari sudut pandang Dye, kebijakan publik itu menyangkut pilihan-pilihan apapun yang dilakukan pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu ataupun untuk tidak berbuat sesuatu. Dari banyaknya pengertian mengenai kebijakan publik tersebut menurut Islamy (2007, h.20) ada implikasi dari pengertian kebijakan publik dapat dijabarkan sebagai berikut. (1) Kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah. (2) Kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan akan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata. (3) Kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu. (4) Kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Suatu kebijakan dapat dikatakan atau dinilai berhasil jika kebijakan tersebut menghasilkan dampak seperti yang diinginkan. Menurut William Dunn dalam Wibawa (1994, h.5) menyebutkan dampak kebijakan adalah perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan. Output adalah barang, jasa atau fasilitas lain yang diterima oleh sekelompok

masyarakat tertentu, baik kelompok sasaran maupun kelompok lain yang dimaksud untuk disentuh oleh kebijakan. Sedangkan output dan dampak itu sendiri merupakan sebuah konsekuensi dari suatu kebijakan. Menurut Anderson (1975) dalam Islamy (2007, h.115) dampak kebijakan mempunyai beberapa dimensi, dimensi itu harus dipertimbangkan dengan seksama dalam melakukan penilaian atas kebijakan public. Dimensi-dimensi tersebut antara lain adalah: (1) Dampak kebijaksanaan yang diharapkan (*intended consequencex*) atau tidak diharapkan (*untended consequencex*) baik pada problemnya maupun pada masyarakat. (2) Limbah kebijaksanaan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran atau tujuan utama dari kebijaksanaan tersebut, ini biasanya disebut "*externalities*" atau "*spillover effects*". (3) Limbah kebijaksanaan ini bisa positif atau negative. (4) Dampak kebijaksanaan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang. (5) Dampak kebijaksanaan terhadap "biaya" langsung (*direct costs*). Menghitung biaya pemerintah (*economic costs*) relative lebih mudah dibandingkan menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif (*social costs*). (6) Dampak kebijaksanaan terhadap "biaya" tidak langsung (*indirect costs*) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Seringkali biaya seperti ini jarang dinilai, hal ini sebagian disebabkan karena sulitnya hal tersebut dikuantifikasikan (diukur).

Penilaian terhadap kebijaksanaan negara seringkali menunjukkan bahwa kebijaksanaan negara tersebut tidak mencapai hasil atau memperoleh dampak yang diharapkan. Menurut Islamy (2007, h.117) tidak tercapainya tujuan kebijaksanaan ini disebabkan oleh adanya faktor-faktor sebagai berikut: (1) Sumber-sumber yang terbatas, baik tenaga, biaya, material, waktu dan sebagainya, sehingga dampak yang diharapkan tidak tercapai. (2) Kesalahan dalam pengadministrasian kebijaksanaan-kebijaksanaan negara. (3) Problema-problema publik seringkali timbul karena adanya berbagai macam faktor, sedangkan kebijaksanaan seringkali

dirumuskan hanya atas dasar salah satu dan sejenis kecil faktor-faktor tersebut. (4) Masyarakat memberi respon atau melaksanakan kebijaksanaan negara dengan cara-caranya sendiri sehingga dapat mengurangi atau menghilangkan dampaknya. Atau dengan kata lain, kalau implementasi kebijaksanaan negara itu dilaksanakan tidak sesuai dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaannya, maka dampaknya akan semakin jauh dari yang diharapkan. (5) Adanya beberapa kebijaksanaan negara yang mempunyai tujuan bertentangan satu sama lain. (6) Adanya usaha-usaha untuk memecahkan beberapa masalah tertentu yang memakan biaya lebih besar dari masalah-masalahnya sendiri. (7) Banyaknya problema-problema publik yang tidak dapat dipecahkan secara tuntas. (8) Terjadinya perubahan sifat permasalahan kebijaksanaan sedang dirumuskan atau dilaksanakan. (9) Adanya masalah-masalah baru yang lebih menarik dan dapat mengalihkan perhatian orang dari masalah-masalah yang telah ada.

Menurut William Dunn dalam Nugroho (2009, h.536) menjelaskan bahwa istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran, pemberian angka dan penilaian. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi kebijakan public menurut Islamy (2007, h.114) banyak dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan atau *policy outcomes*, bukan hanya hasil atau *policy outputs* dari sebuah kebijakan public. Maka disini perlu ditegaskan bahwa hasil kebijakan berbeda dengan dampak kebijakan. Hasil kebijakan adalah apa-apa yang telah dihasilkan dengan adanya sebuah kebijakan public, sedangkan dampak kebijakan adalah akibat-akibat dari konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya sebuah kebijakan public.

Untuk memperlancar arus transportasi, maka diperlukan sarana dan prasaran yang menunjang. Salah satunya adalah terminal. Menurut UU Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terminal merupakan salah satu sarana dan prasarana umum yang sangat diperlukan sebagai pelayanan umum, antara lain adalah

pangkalan Kendaraan Bermotor Umum yang digunakan untuk mengatur kedatangan dan keberangkatan, menaikkan dan menurunkan orang dan/atau barang, serta perpindahan moda angkutan.

Kebijakan pembangunan sebuah terminal ada hubungannya dengan perkembangan pembangunan sebuah kota. Perkembangan kota sendiri menurut Duldjoeni (1985, h.13) berpendapat bahwa perkembangan masyarakat kota didorong oleh banyak faktor. Faktor-faktor pendorong tersebut antara lain pertumbuhan penduduk kota itu sendiri, penemuan mesin tenaga uap ditambah lagi dengan penggunaan modal yang besar dalam usaha dagang dan industri, peranan transportasi, kesempatan kerja yang luas, fasilitas kebutuhan yang lebih banyak tersedia.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan metode pendekatan kualitatif. Fokus penelitiannya adalah latar belakang kebijakan pengembangan Terminal Kertosono, aspek-aspek yang menyebabkan tidak berfungsinya terminal secara optimal, dampak jangka pendek dan jangka panjang. Dalam penelitian ini lokasi yang digunakan oleh peneliti untuk mengadakan penelitian adalah di Terminal Kertosono. Sedangkan situs penelitian adalah Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kabupaten Nganjuk. Analisis datanya seperti yang diungkapkan oleh Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2009, h.246) adalah reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

Pembahasan

Evaluasi kebijakan adalah penilaian maupun penaksiran terhadap serangkaian proses kebijakan mulai dari perumusan kebijakan, implementasi kebijakan hingga dampak yang ditimbulkan dari adanya kebijakan tersebut yang dilakukan secara sistematis, obyektif dan empiris untuk mewujudkan keinginan yang ingin dicapai. Wahab (2001, h.38) menyebutkan bahwa evaluasi dampak berusaha menilai apakah realisasi tujuan memberikan kontribusi

terhadap tujuan yang lebih tinggi. Dalam kepastakaan evaluasi dampak dapat juga digunakan untuk menunjukkan relevansi atau signifikansi dari sebuah proyek atau program. Oleh karena itu, logis jika dikatakan bahwa hanya akan ada dampak jika sebuah proyek telah membuahkan akibat-akibat tertentu, baik yang dikendaki maupun yang tidak dikendaki.

Setiap pembangunan memerlukan sistem transportasi yang efektif dan efisien sebagai salah satu prasyarat untuk kelangsungan dan terjaminnya pelaksanaan pembangunan tersebut, sehingga timbul tuntutan untuk menyediakan sarana dan prasarana transportasi agar pergerakan tersebut dapat berlangsung dengan kondisi aman, teratur, cepat, lancar dan nyaman serta ekonomis dari segi waktu dan biaya. Salah satu bentuk pembangunan adalah pembangunan infrastruktur. Infrastruktur merupakan prasarana primer dalam mendukung kegiatan ekonomi suatu negara dan ketersediaan infrastruktur sangat menentukan tingkat efisiensi dan efektivitas kegiatan ekonomi. Menurut Grigg dalam Kodoatie (2003, h.9), infrastruktur merujuk pada sarana fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan-bangunan gedung dan fasilitas public yang lain yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam lingkup social dan ekonomi.

Kebijakan pengembangan Terminal Kertosono yang dilakukan dengan cara merelokasi terminal lama ke tempat yang baru merupakan perencanaan dan perancangan prasarana transportasi sebagai sarana transportasi yang aman, nyaman dan lancar. Serta yang paling penting pengembangan Terminal Kertosono adalah dalam rangka peningkatan pelayanan publik dalam bidang transportasi dan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari retribusi terminal.

Aspek-aspek yang terkait dengan tidak berfungsinya terminal diantaranya adalah aspek tata letak. Pembangunan sebuah terminal perlu memperhatikan lokasi. Dari segi penentuan lokasi terminal, Terminal Kertosono dapat dikatakan strategis. Penataan terminal disesuaikan dengan

Rencana Umum Tata Ruang Kota yang mengarah pada pengembangan kawasan Kertosono bagian barat. letak Terminal Kertosono didesain jauh dari daerah yang tidak padat penduduk, sehingga tidak akan berpengaruh pada aktifitas mobilitas penduduk. Namun dalam implementasi pengembangan Terminal Kertosono tidak didukung atau ditunjang adanya fasilitas jalan yang memudahkan akses menuju dan meninggalkan terminal. Sehingga pada akhirnya pengguna angkutan umum dan juga penyedia jasa angkutan umum tidak memanfaatkan keberadaan terminal dengan baik, hal ini dikarenakan adanya biaya tambahan baik waktu maupun materi untuk menuju terminal.

Aspek yang kedua adalah jaringan rute. Untuk meminimalisir tidak optimalnya Terminal Kertosono maka diperlukan penataan jaringan rute. Penataan jaringan dan rute ini dapat dilakukan dengan cara merubah rute yang sudah ada dan diganti dengan rute yang baru. Namun yang terlebih dahulu dilakukan adalah dengan cara menambah akses jalan untuk menuju dan meninggalkan Terminal Kertosono, yaitu membuat jalan tembusan dari arah pasar templek dan juga memperbaiki dan memfungsikan kembali jembatan lama Kertosono. Dalam hal ini yang berperan penting adalah administrator, namun perlu ditegaskan bahwa tugas administrator public bukan membuat kebijaksanaan negara atas nama kepentingan public tetapi benar-benar bertujuan untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat Islamy (2007,h.21).

Aspek selanjutnya adalah pengguna dan penyedia jasa angkutan. Khusus angkutan umum di Kertosono kepatuhan para pengemudi dalam berlalu lintas juga menurun. Sebagai contoh ada rambu larangan berhenti di simpang empat Kertosono, tetapi kenyataannya banyak pengemudi angkutan umum tidak mengindahkan adanya rambu larangan tersebut. Sedangkan para pengguna jasa cenderung lebih mengutamakan kepentingannya sendiri dari pada kepentingan banyak pihak.

Aspek yang terakhir adalah penegakan hukum. Lemahnya aspek penegakan hukum menjadi salah satu alasan yang menyebabkan terminal tidak berfungsi secara maksimal. Desain simpang empat Kertosono yang ada sekarang ini banyak memberikan peluang kemudahan bagi penyedia maupun pengguna angkutan umum untuk melakukan pelanggaran-pelanggaran aturan berlalu lintas. Daerah simpang empat Kertosono yang banyak terjadi pelanggaran adalah daerah sekitar persimpangan bagian timur baik lajur utara maupun selatan. Di daerah sekitar persimpangan bagian timur sering terjadi pelanggaran-pelanggaran lalu lintas oleh angkutan umum bus maupun MPU. Walaupun sudah dipasang rambu larangan berhenti disekitar persimpangan ini tetap pelanggaran terjadi setiap saat.

Menurut William Dunn dalam Nugroho (2009, h.536) menjelaskan bahwa istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran, pemberian angka dan penilaian. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Selanjutnya, suatu kebijakan dapat menimbulkan dampak segera maupun dampak jangka panjang. Kebijakan pengembangan Terminal Kertosono juga menimbulkan dampak jangka pendek dan juga dampak jangka panjang. Dampak jangka pendeknya adalah terminal menjadi sepi dan tidak berfungsi secara optimal. Akses jalan untuk menuju dan meninggalkan Terminal Kertosono tidak memadai atau tidak saling mendukung, sehingga disini terkesan bahwa terminal berdiri sendiri dan tidak didukung oleh akses-akses yang memudahkan untuk ke terminal.

Dampak selanjutnya adalah pelanggaran pasal 36 UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, dimana disebutkan bahwa setiap kendaraan bermotor umum dalam trayek wajib singgah di terminal yang sudah ditentukan kecuali ditetapkan lain dalam izin trayek. Namun pada kenyataannya meskipun rambu sudah dipasang tetap saja para sopir angkutan umum tidak mempunyai kesadaran untuk mematuhi peraturan. Karena para pengguna terminal

tidak mau masuk terminal, sehingga pada akhirnya berdampak tidak ada kegiatan di terminal seperti fungsi seharusnya sebuah terminal. Pada waktu sore hingga malam hari penarikan retribusi yang dilakukan di luar terminal sehingga rawan terhadap kecelakaan lalu lintas. Selain itu juga berdampak pada menurunnya kredibilitas Dinas terkait dikarenakan tidak berfungsinya terminal secara maksimal.

Dampak jangka pendek selanjutnya adalah simpang empat Kertosono menjadi tidak beraturan. Rendahnya kesadaran masyarakat untuk mengikuti dan mentaati sebuah aturan yang telah dihimbaukan oleh Dinas Perhubungan yang diberikan kepada masyarakat khususnya bagi sopir angkutan umum dan calon penumpang angkutan umum untuk tidak menghentikan dan menurunkan penumpang di simpang empat Kertosono, hal ini menjadi factor penyebab sebuah kebijakan pembangunan Terminal Kertosono tidak dapat berfungsi secara maksimal. Hal ini dikarenakan pergerakan mereka secara langsung mengganggu kenyamanan arus transportasi disekitar simpang empat Kertosono. Kemacetan dan kepadatan kendaraan diwilayah ini tidak dapat dihindari apabila bus berhenti di sekitar perempatan Kertosono.

Selanjutnya dampak jangka panjang kebijakan pengembangan terminal. Salah satu tujuan dari pengembangan Terminal Kertosono adalah untuk menggali atau memperoleh retribusi yang sebesar-besarnya dari jasa usaha yang disediakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk. Namun dari hasil penelitian yang dilakukan peneliti dapat dilihat bahwa hasil yang diperoleh dengan target yang diharapkan sangat jauh berbeda.

Dampak yang selanjutnya adalah pembangunan jalan alternative disebelah barat Terminal Kertosono, pembangunan jalan tersebut merupakan dampak positif yang bersifat jangka panjang. Dengan adanya jalan ini maka akses masyarakat dari desa Lambang Kuning dan sekitarnya untuk menuju ke Jalan Panglima Sudirman menjadi mudah dan cepat. Didukung dengan kondisi jalan yang sudah diaspal dengan baik dan badan jalan yang juga lebar. Selain itu adanya jalan ini juga

menjadi penyebab investor untuk mendirikan perumahan di belakang Terminal Kertosono, saat ini sudah ada dua perumahan yang berdiri.

Dampak yang terakhir adalah simpang empat Kertosono menjadi terminal bayangan. Tingkat partisipasi penyedia jasa dalam keberlangsungan Terminal Kertosono ini sangatlah rendah, dimana masih banyak sopir terutama angkutan masih menikmati suasana simpang empat Kertosono yang notabene sangat dekat dengan terminal lama yang memang sudah melekat selama bertahun-tahun sehingga menjadikan simpang empat Kertosono menjadi terminal bayangan.

Penilaian (evaluasi) peneliti terhadap dampak kebijakan pengembangan Terminal Kertosono terkait dengan dimensi-dimensi dampak kebijakan yang dijelaskan oleh Islamy (2007:115), antara lain:

- a. Dampak Kebijakan yang diharapkan (*intended consequences*) atau yang diharapkan (*unintended consequences*) baik pada problemnya maupun pada masyarakat. Dampak kebijakan yang diharapkan dalam kebijakan pengembangan Terminal Kertosono adalah untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat khususnya dalam bidang transportasi, dan pada akhirnya akan menciptakan kelancaran arus lalu lintas. Selain itu, dampak yang diharapkan adalah meningkatnya Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari retribusi terminal. Dampak yang tidak diharapkan yaitu ketidak patuhan masyarakat baik pengguna angkutan umum maupun penyedia angkutan umum yang tidak mau ke terminal dan lebih memanfaatkan simpang empat Kertosono menjadi terminal bayangan.
- b. Limbah kebijakan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran atau tujuan utama dari kebijakan tersebut, ini biasanya disebut *externalities* atau *spillover effects*. Limbah kebijakan ini bisa positif atau bisa pula negative. Pembangunan jalan

alternative disebelah barat Terminal Kertosono memberi dampak positif bagi masyarakat Lambang Kuning dan sekitarnya. Adanya jalan alternative tersebut memudahkan akses masyarakat Lambang Kuning dan sekitarnya untuk menuju ke Jalan Panglima Sudirman. Dampak negatifnya adalah dengan adanya pembangunan jalan alternative ini diharapkan angkutan umum (lyn) melewati jalan ini untuk menuju ke terminal, namun tujuan tersebut tidak terealisasi sehingga terminal tetap tidak berfungsi dengan baik.

- c. Dampak kebijakan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang. Dampak kebijakan pengembangan Terminal Kertosono pada kondisi sekarang adalah terminal menjadi sepi, pelanggaran peraturan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, simpang empat Kertosono menjadi tidak beraturan. Sedangkan dampak yang berpengaruh pada kondisi yang akan datang adalah rendahnya retribusi terminal, pembangunan jalan alternative, simpang empat Kertosono menjadi terminal banyangan.
- d. Dampak kebijakan terhadap biaya langsung (*direct costs*). Menghitung biaya setiap rupiah dari setiap program kebijakan pemerintah relative lebih mudah dibandingkan dengan menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif. Menghitung biaya pembangunan terminal jauh lebih mudah dibandingkan dengan menghitung dampak-dampak fisik, social dan ekonomi terhadap pembangunan terminal.
- e. Dampak kebijakan terhadap biaya tidak langsung (*indirect costs*) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Seringkali biaya seperti ini jarang dinilai, hal ini sebagian disebabkan karena sulitnya hal tersebut diukur. Begitu sulitnya mengukur

ketidaknyamanan menunggu angkutan umum dipinggir jalan, ketidaknyamanan turun dari bus di pinggir jalan, serta menurunnya kredibilitas pemerintah dalam hal ini Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika di mata masyarakat.

Penutup

Kesimpulan yang Penulis peroleh selama masa penelitian. Pengembangan Terminal Kertosono merupakan upaya peningkatan pelayanan transportasi yang maksimal untuk mempermudah perpindahan orang dari satu tempat ke tempat yang lain. Tata letak Terminal Kertosono cukup strategis karena terletak di jalan arteri utama Surabaya – Madiun sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota Kertosono. Tata letak Terminal Kertosono tidak didukung oleh perencanaan jaringan rute yang mencukupi sehingga pendistribusian arus lalu lintas di Kertosono yang melalui Terminal Kertosono menjadi tidak efektif dan efisien. Penegakan hukum terhadap pemakai jalan sesuai dengan jaringan rute yang sudah ditetapkan dan penegakan aturan berlalulintas di Kertosono harus tegas dan terus menerus. Keadaan simpang empat Kertosono menjadi semakin tidak beraturan akibat pengembangan terminal lama ke terminal baru. Hal ini juga mengakibatkan simpang empat Kertosono menjadi terminal bayangan. Dampak kebijakan pengembangan Terminal Kertosono antara lain adalah dampak yang bersifat jangka pendek dan juga dampak yang bersifat jangka panjang.

Saran yang dapat diberikan oleh peneliti adalah Letak Terminal Kertosono yang strategis tidak mampu membuat kinerja Terminal menjadi lebih optimal, untuk itu diperlukan perbaikan-perbaikan yang dapat memfungsikan kembali Terminal Kertosono, salah satunya penambahan jaringan rute. Jaringan rute untuk mendukung keberadaan Terminal Kertosono perlu adanya penambahan prasarana jalan yang memadai. Pilihan penambahan prasarana jalan yang menghubungkan wilayah sebelah utara Kertosono dengan Terminal adalah Jalan

Gatot Subroto – Lambang Kuning – Terminal, sedangkan untuk menghubungkan wilayah timur Kertosono dengan Terminal adalah Jalan Achmad Yani – Pasar Templek – Terminal. Penegakan hukum hendaknya melibatkan elemen dari penegak hukum seperti polisi. Dishubkominfo hendaknya bekerjasama dengan pihak kepolisian untuk mengatur dan menertibkan calon penumpang maupun sopir angkutan dan sopir bis yang melanggar tata tertib serta rambu lalu lintas, bagi siapa saja yang melanggar harus mendapatkan sanksi yang tegas. Solusi mengatasi keadaan yang tidak beraturan disimpang empat Kertosono dapat dilakukan dengan cara penertiban kawasan simpang empat Kertosono dengan cara penambahan jaringan rute, agar transportasi

tidak terpusat di Jalan Achmad Yani dan Panglima Sudirman saja, serta memperbaiki dan membuka kembali jembatan lama Kertosono, penegakan hukum yang melibatkan pihak kepolisian dan memberi sanksi agar pelaku pelanggaran merasa jera. serta dibuatnya rekayasa lalu lintas agar simpang empat Kertosono tidak menjadi terminal bayangan sehingga Terminal Kertosono dapat bermanfaat sesuai dengan fungsinya seperti yang diharapkan yaitu dengan adanya pengembangan Terminal Kertosono kearah barat Kertosono pada akhirnya kawasan tersebut menjadi berkembang dengan pesat serta menjadi sumber potensial untuk menambah Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari retribusi terminal.

Daftar Pustaka

- Duljoeni (1985) **Seluk Beluk Masyarakat Kota**. Bandung, Alumni
- Islamy, Irfan. (2007) **Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara**, Cetakan Keempat belas. Jakarta, Bumi Aksara
- Kodoatie (2005) **Pengantar Manajemen Infrastruktur**. Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Nugroho, Riant. (2009) **Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi**. Jakarta, PT. Elex Media Kompetindo
- Sugiyono (2011) **Metode Penelitian Kualitatif Kuantitatif dan R&D**. Bandung, alfa beta.
- Wahab, Solichin Abdul. (2001) **Evaluasi Kebijakan Publik**. Jakarta, Bumi Aksara.
- Wahab, Solichin Abdul. (2008) **Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Cetakan Pertama**. Jakarta, Bumi Aksara.
- Wibawa, Samodra. (1994) **Evaluasi Kebijakan Publik**. Jakarta, Raja Grafindo Perkasa
- Undang-Undang RI 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan** (c.6) Jakarta, Departemen Perhubungan