

# **DISERTASI**

## **EVALUASI KEBIJAKAN OPERASI KEPOLISIAN PENGAMANAN LEBARAN**

**Diajukan Untuk Ujian Terbuka**



**Oleh :**

**GAGUK HARIJANTO**

**NIM : 02.09.0.0248**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA  
2017**

## PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA ILMIAH

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Gaguk Harijanto  
Nim : 02.09.0.0248  
Program Studi : Doktor Ilmu Administrasi

Menyatakan bahwa DISERTASI yang saya buat dengan judul : **Evaluasi Kebijakan Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran.**

Adalah hasil karya sendiri dan bukan DUPLIKASI dari karya orang lain. Dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka. Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia diberikan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian pernyataan saya ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada paksaan dari siapapun.

Surabaya, 22 September 2017

Hormat Saya

GAGUK HARIJANTO  
NIM. 02.09.0.0248

**EVALUASI KEBIJAKAN OPERASI KEPOLISIAN  
PENGAMANAN LEBARAN**

**DISERTASI**

**Untuk memperoleh Gelar Doktor  
Pada Program Studi Ilmu Administrasi  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya**

**Oleh :**

**GAGUK HARIJANTO**

**NIM : 02.09.0.0248**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA  
SURABAYA**

**2017**

**LEMBAR PENGESAHAN  
UJIAN TERBUKA**

Disertasi ini telah disetujui  
Pada tanggal : 22 September 2017

Promotor,

Prof. Dr. Arif Darmawan, SU.

Ko-Promotor,

Dr. Joko Widodo, MS

Mengetahui,  
Dekan

Mengesahkan,  
Kaprosdi

Prof. Dr. Agus Sukristyanto, MS  
NPP. 20110900203

Prof. Dr. H. Burhan Bungin, M.Si , Ph.D  
NIP. 195919860850003

**DISERTASI INI TELAH DIUJI DAN DINILAI  
OLEH PANITIA PENGUJI PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI  
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA  
PADA TANGGAL, 22 SEPTEMBER 2017**

Panitia Penguji

Prof. Dr. Arif. Darmawan, SU.	.....
Prof.Dr. drg. Hj.Ida Ayu Brahmasari.Dipl.DHE.MPA	.....
Dr. Joko Widodo, MS.	.....
Prof. Dr. HM. Burhan Bungin, M.Si, Ph.D.	.....
Prof. Dr. Setya Yuwana, M.Pd.	.....
Prof. Dr. Roesminingsih, M.Pd.	.....
Dr. H. Zakariya, MS, MM.	.....

Mengetahui :  
D e k a n

Mengesahkan :  
Kaprod

Prof. Dr. Agus Sukristyanto, MS.  
NPP. 20110900203

Prof. Dr. HM. Burhan Bungin, M.Si, Ph.d  
NIP. 195919860850003

## RINGKASAN

Lebaran merupakan tradisi di Indonesia biasanya masyarakat merayakannya di kampung halaman atau biasa disebut pulang mudik lebaran. Aktivitas pulang mudik lebaran ini sangat terasa sekali suasana saat mereka pulang dan kembali saat lebaran terutama di Jawa. Pada saat hampir bersamaan mereka pulang terutama dari kota-kota besar di Jakarta, Bandung menuju kota-kota di Jawa Timur, Jawa Tengah, Yogyakarta dengan menggunakan transportasi terutama darat. Akibatnya akibat jumlah mereka yang sangat besar yang tidak sebanding dengan kemampuan kapasitas jalan maka terjadilah kemacetan, kecelakaan atau bahkan korban meninggal dunia.

Polri sebagai penanggung jawab untuk menangani mengurangi kemacetan dan kecelakaan lalu lintas pada saat pulang dan kembalinya masyarakat saat lebaran mengeluarkan kebijakan yang dinamakan operasi kepolisian pengamanan lebaran. Operasi kepolisian ini tiap tahun dilaksanakan tetapi jumlah kemacetan dan kecelakaan masih tinggi. Pada saat operasi kepolisian pengamanan Lebaran tahun 2016 terjadi kemacetan yang luar biasa diawali di Pintu keluar Tol Brebes yang merembet ke daerah lain seperti Pemalang, Tegal, Banyumas sehingga menimbulkan protes masyarakat dan juga keprihatinan Lembaga Independen Inpitch. Masyarakat menganggap petugas di lapangan kurang koordinasi dan kurang terjadi sinergitas dalam menangani kemacetan tersebut. Polri menganggap kesalahan tersebut karena faktor kesalahan manusia (human error), dan beranggapan telah berupaya memberi pelayanan yang baik. Penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dengan melakukan evaluasi terhadap kebijakan tersebut. Evaluasi yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode Evaluasi CIPP (Evaluasi Context, Input, Process dan Product). Pendekatan penelitian yang dilakukan menggunakan deskriptif kualitatif. Penulis mencoba menganalisa permasalahan melalui teori sistem dalam organisasi (Grand Theory), teori Kebijakan Publik (Middle Theory) dan teori Kinerja (Operational Theory). Pengumpulan data dilakukan melalui data dokumenter, wawancara, Informan, triangulasi dan dengan Focus Group Discussion. Melalui evaluasi CIPP ini, dapat diketahui permasalahan yang dapat mempengaruhi kinerja kebijakan.

Pada tahap evaluasi context permasalahan yang ditemukan adalah tidak tersedianya anggaran untuk Latihan Pra operasi (Latpraops). Setiap operasi kepolisian selalu didahului dengan Latpraops, Latihan ini berfungsi untuk mempersiapkan personel yang ikut dalam tugas operasi agar siap untuk bekerjasama, berkoordinasi dalam Satgas operasi kepolisian pengamanan Lebaran disesuaikan dengan geografi dan permasalahan yang akan dihadapi.

Pada tahap evaluasi input (Input Evaluation) terdapat masukan berupa sarana prasarana, personel, anggaran dan organisasi. Permasalahannya yang dihadapi yakni anggaran yang tidak tersedia untuk Latpraops. Personel Polri yang dilibatkan juga bukan berasal dari fungsi lalu lintas semua dan personil lainnya sebagian besar berasal dari instansi di luar Polri yang tentunya perlu mengetahui tugas dan cara kerja mereka dalam Satgas operasi kepolisian pengamanan Lebaran. Selain itu kebijakan yang dibuat tidak disertai dengan ukuran kinerja keberhasilannya. Target operasi (TO) yang dibuat tidak jelas ukuran kinerjanya, tidak fokus, sulit diukur antara target dan hasil yang dicapai. Selain itu dalam organisasi Satuan tugas Operasi kepolisian pengamanan Lebaran telah dibuat Struktur organisasinya tetapi hubungan tata cara kerja dalam sistem organisasi tersebut hanya dibuat sampai tingkat Markas Besar saja belum dibuat sampai Polda dan Polres. Hubungan tata cara kerja untuk Satgas yang ada di Polda dan Polres sangat penting karena berfungsi untuk saling interaksi antar sistem, sehingga memudahkan petugas melakukan kerjasama, koordinasi antar bagian dalam organisasi tersebut.

Tahap evaluasi Process (Process Evaluation) yakni pada saat implementasi kebijakan terdapat kendala dalam berkoordinasi, terjadi kemacetan yang disebabkan oleh petugas di lapangan belum terlatih menangani permasalahan yang akan dihadapi karena belum mendapatkan pelatihan (Latpraops) selain juga disebabkan belum adanya hubungan tata cara kerja dalam organisasi tersebut ditingkat wilayah (Polda dan Polres). Kemacetan pada saat menjelang dan sebelum Lebaran perlu dikelola oleh Polri agar tidak bertambah buruk melalui sebuah kebijakan. Upaya yang dilakukan Polri adalah melalui pengaturan, penjagaan dan patroli lalu lintas merupakan upaya untuk menangani lalu lintas saat Lebaran.

Pada tahap evaluasi produk (Produk Evaluation) untuk mengetahui bagaimana kebijakan tersebut berkinerja dapat diketahui bahwa target yang dibuat dalam TO tidak bisa disandingkan atau diukur kinerjanya. Ukuran kinerja yang dibuat dalam TO tidak spesifik dan toidak bisa diukur. Sedangkan data yang berupa hasil operasi bisa dilihat, misalnya terjadinya kenaikan pelanggaran lalu lintas, penurunan jumlah kecelakaan, jumlah meninggal dunia. Selain hasil kinerja operasi kepolisian ini dapat diketahui dari pengumpulan data kecelakaan, pelanggaran, fatalitas korban, pengukuran kinerja hasil operasi bisa dilakukan dengan melihat hasil penelitian independen seperti Inpitch atau melihat dari hasil metode framing mass media .

Berdasarkan data hasil penelitian yang ditemukan di lapangan disimpulkan bahwa operasi kepolisian pengamanan Lebaran akan mempunyai kinerja yang baik apabila didukung Latihan sebelum operasi, tersedianya hubungan tata cara kerja yang jelas hingga kewilayahan, adanya ukuran kinerja yang jelas. Hasil penelitian Inpitch memang terjadi permasalahan kemacetan besar di pintu keluar Brebes dan sekitarnya tetapi secara keseluruhan Indeks Kepuasan Masyarakat puas dengan nilai 78,39 dari skala 0 sampai 100. Demikian juga halnya hasil pengukuran melalui metode framing pada 3 media massa bahwa meskipun terdapat permasalahan kemacetan tetapi secara keseluruhan kinerja Polri dalam melaksanakan Kebijakan operasi kepolisian pengamanan Lebaran berjalan baik. Mengingat operasi kepolisian pengamanan Lebaran merupakan kebijakan rutin tahunan maka perlu masukan berupa feedback untuk digunakan penyusunan kebijakan tahun berikutnya.

Pada model evaluasi kebijakan CIPP yang ditemukan Stufflebeam perlu direkonstruksi menjadi “hasil evaluasi produk digunakan untuk memberi masukan (feedback) dalam pembuatan kebijakan tahun berikutnya (masukan untuk evaluasi konteks)”. Pada model CIPP yang dibuat Stufflebeam, hasil kinerja pada tahap evaluasi produk berhenti pada tahap evaluasi saja, tetapi untuk rekonstruksi model CIPP tersebut yang sesuai dengan operasi kepolisian pengamanan Lebaran adalah “Hasil Evaluasi produk digunakan masukan untuk proses pembuatan kebijakan sejenis tahun berikutnya (tahap Evaluasi context)”.

**Kata kunci : Sistem organisasi, kebijakan publik, evaluasi kinerja, feedback**

## ABSTRACT

Lebaran is a tradition of Indonesia people, usually celebrate in the hometown or commonly called “mudik Lebaran“. The atmosphere of Lebaran homecoming activity is very felt once when they come home and back after Lebaran, especially in Java. At almost the same time they came home mainly from big city in Jakarta, Bandung to the city in East Java, Central Java, Yogyakarta by using land transportation. As a result due to their very large numbers that are not comparable with the capacity of roads, congestion, accidents or even deaths occur.

Indonesian National Police responsible for dealing through reducing traffic jams and traffic accidents at the time of return and the return of the community during Lebaran issued a policy called Lebaran security police operation. Police operation is held every year but the number of traffic jams and accidents is still high. At the time of the Lebaran security police operation in 2016 there was a tremendous congestion (jam) that start from the Brebes Toll exit which spread to other areas such as Pemalang, Tegal, Banyumas causing public protests and concerns of the Independent Inpitch Institution. The community opinion that the field officers lack of coordination and lack of synergy in handling the traffic jam. Police consider these errors due to human error factors, and assume they have tried to provide good service.

The author is interested in examine the problem by evaluating the policy. Evaluation is done by using CIPP Evaluation method (Evaluation Context, Input, Process and Product). The research used descriptive qualitative approach. The author tries to analyze the problem through the system theory in organization (Grand Theory), theory of Public Policy (Middle Theory) and theory of Performance (Operational Theory). Data collection is done through documentary data, interview, informant, triangulation and with Focus Group Discussion. Through this CIPP evaluation, we can identify issues that may affect the performance of the policy.

In the context evaluation stage, found the problem “ the unavailability of the budget for the Pre-Operation Exercise (Latpraops)”. Each police operation is always preceded by Latpraops, This exercise serves to prepare personnel who participate in the task of operation to be ready to cooperate, coordinate in Lebaran security police operation task force tailored to the geography and problems to be faced in real area.

In the input evaluation stage (Input Evaluation) there are some inputs such as infrastructure facilities, personnel and budget. The budget is not available for Pre-Operation training (Latpraops). The police personnel that involved in operation did not come from all traffic functions and the other personnel mostly came from agencies outside the National Police who certainly need to know their duties and workings in the Security Police Operation Task Force. In addition, the policy is made not accompanied by the performance measure of its success. The measure of target operation performance (TO) is not clear, not focused, difficult to measure between the target and the results achieved. In addition, the organization structure of the task force of police security operation of Lebaran has been made but the relationship of work procedures in the organizational system is only made until the level of Headquarters, has not been made until Regional Police (Polda) and Resort Police (Polres). The working procedure relationship for the taskforce in Polda and Polres is very important because it serves for mutual interaction among the system, making it easier for officers to cooperate, coordinate between the parts in the the organization.

The process of evaluation stage (Process Evaluation), there are some obstacles in coordination, that caused the occurrence congestion. The jam was caused the field officer was not yet trained to handle problems that will be faced in real area through the pre



operation training (Latpraops). Other than that caused of no relation of work procedure in organization at regional level (Polda and Polres). Congestion that always goes on the Lebaran needs to be managed by the Police in order not to get worse through a policy. Indonesian National Police efforts are through traffic control, traffic custody and traffic patrol for handling the problems of traffic during Lebaran.

At the product evaluation stage (Product Evaluation): to find out how the policy performs, it is known that the targets made in Target Operation ( TO ) could not be matched or measured for performance. The performance measures created in TO are not specific and can not be measured. While the data in the form of results of operations can be seen, for example, the decrease and increase in traffic violations, the decrease in the number of accidents, the number of deaths. In addition to the results of the police operation's performance can be seen from the collection of accident data, violations, victim fatality, the result of performance measurement of operations can be done by looking at the results of independent research such as by Inpitch (Indonesia Network for Public Service Watch) or view from the results of mass media framing method that the author did . They considered that the performance of the Lebaran police operation was good.

Based on research data found in the field, it is concluded that Lebaran security police operation will get better performance if supported Latpraops before practice, availability of clear working relationship in the taskfoce organization of Lebaran police operation, existence of clear performance measure. Inpitch research results show big congestion problems at Brebes exit and surrounding areas but overall Satisfaction Index Satisfied gets the value of 78.39 from the scale of 0 to 100. Similarly, the measurement results through framing method on 3 mass media that although there are problems of congestion but the overall performance of Police in implementing Police Security operation policy runs well. Consider the Lebaran security police operation is an annual routine policy, it is necessary to give feedback for next year's policy making.

In the CIPP policy evaluation model who found Stufflebeam “needs to be reconstructed like product evaluation results are used to provide feedback for next year's policy making (input for context evaluation)”. In Stufflebeam's CIPP model, the performance results at the product evaluation stage stop at “the evaluation phase” , but for the reconstruction of the CIPP model in accordance to the Lebaran security police operation that “ the Product Evaluation results have to use as input for similar policy-making process in the following year (Context Evaluation phase)”.

**Keywords : Organization system, Public Policy, Performace evaluation, accountability, feedback.**

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya kepada penulis sehingga Disertasi yang berjudul **“Evaluasi Kebijakan Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran”** ini bisa diselesaikan. Banyak hambatan dan rintangan selama proses pembuatan disertasi ini baik karena intensitas pekerjaan yang padat maupun kegiatan kegiatan lain yang menyita waktu tetapi karena semangat dan banyak pihak yang mendorong untuk segera menyelesaikan disertasi ini disertai dengan doa maka bisa terselesaikannya disertasi ini.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan banyak terimakasih tak terhingga kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan baik intelektual, material, dan spiritual dengan harapan semoga apa yang telah diberikan kepada penulis mendapatkan pahala dari Allah SWT .

Dalam kesempatan ini penulis secara khusus ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar besarnya kepada :

1. Bapak Prof.Dr, Arif Darmawan, SU selaku Promotor yang sangat banyak membimbing dan mendorong penulis mengikuti pendidikan hingga proses akhir penyelesaian disertasi yang dirasakan sangat membantu penulis menambah wawasan keilmuwan.
2. Bapak Dr.Joko Widodo, MS selaku Ko. Promotor yang telah membimbing dan aktif memberikan koreksi selama dalam bimbingan pembuatan disertasi sampai penyelesaiannya.

3. Ibu Prof. Dr. drg. Ida Aju Brahmasari, Dipl.DHE,MPA selaku Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya dan sekaligus penguji selama proses penyelesaian disertasi yang telah banyak memberikan masukan yang sangat bermanfaat, hingga terwujudnya disertasi ini.
4. Bapak Prof. Dr, H. Agus Sukristyanto, MS selaku Dekan Program Studi Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya yang telah memberikan masukan baik lisan maupun tertulis sehingga memperkaya keilmuan dalam disertasi ini.
5. Bapak Prof.Dr.HM.Burhan Bungin, M.Si,Ph.D selaku Kaprodi dan Ketua penguji yang telah membimbing tentang metodologi penelitian dan juga masukan materi penulisan disertasi sehingga melengkapi dan memperkaya materi disertasi ini.
6. Bapak Tim penguji lainnya seperti Prof ,Dr, Setya Yuwana, MA, Prof. Dr. Roesminingsih, M.Pd., Dr.H. Zakariya, MS., MM., yang banyak memberikan andil berupa koreksi dan masukan hingga terselesaikannya disertasi ini.
7. Bapak Irjen Pol Drs. Unggung Cahyono, Asops Kapolri yang telah memberikan izin untuk melakukan penelitian dan penggunaan dokumen di Sops Polri dan juga sangat ingin memberikan perubahan yang terus menerus terhadap jalannya operasi kepolisian sehingga menginspirasi penulis untuk melihat kondisi nyata di lapangan dan menuliskannya dalam disertasi.
8. Seluruh dosen Program doktor Ilmu Administrasi Fisip Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya yang mempunyai andil dalam menyampaikan keilmuannya selama penulis melaksanakan proses belajar dan juga

berpengaruh dalam penyusunan disertasi ini baik langsung maupun tidak langsung.

9. Ayah, isteri serta anak-anakku yang telah mendorong penyelesaian kuliah di Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas 17 Agustus Surabaya.
10. Saudara saudaraku, Huda, Heru dan Dian yang telah banyak membantu dalam penyelesaian disertasi ini.

Penulis menyadari disertasi ini masih terdapat kekurangan dan kelemahan, penulis mengharapkan masukan, kritikan demi perbaikan dan manfaat disertasi ini untuk ilmu, untuk itu penulis tidak lupa mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya.

Semoga disertasi ini bermanfaat bagi kita semua, dan dapat digunakan sebagai masukan untuk pelaksanaan tugas operasi kepolisian pengamanan lebaran maupun kemajuan bagi ilmu pengetahuan.

Semoga amal baik Bapak /ibu yang telah memberikan masukan, saran, pemikiran dan kritikan membangun mendapat ridho dari Allah SWT. Aamiin.

Surabaya, 22 September 2017

Gaguk Harijanto

## DAFTAR ISI

Halaman Sampul Dalam .....	i
Halaman Pernyataan Orisinalitas .....	ii
Halaman Prasyarat Gelar.....	iii
Halaman Pengesahan .....	iv
Halaman Penetapan Panitia Penguji .....	v
Halaman Abstrak .....	vi
Halaman Abstract.....	viii
Halaman Kata Pengantar.....	x
Halaman Daftar Isi .....	xiii
Halaman Daftar Tabel .....	xviii
Halaman Daftar Gambar .....	xxi
Halaman Daftar Lampiran.....	xxii
Halaman Daftar Pengertian .....	xxiii

### **BAB I PENDAHULUAN**

1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	14
1.3. Tujuan Penelitian .....	14
1.4. Manfaat Penelitian .....	15

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

2.1. Penelitian Terdahulu.....	17
--------------------------------	----

2.2..Teori yang digunakan .....	27
2.2.1. Organisasi.....	27
2.2.2. Kinerja dan Pengukuran Kinerja.....	33
2.2.3. Kebijakan Publik Dan Evaluasi Kebijakan Publik .....	40
2.2.4. Model Evaluasi Kebijakan .....	48
2.3. <i>Critical Review</i> .....	55

### **BAB III PROSEDUR PENELITIAN**

3.1. Landasan Filosofi dan Pendekatan Penelitian .....	63
3.2. Objek dan Informan Penelitian.....	67
3.3. Fokus Penelitian .....	68
3.4. Teknik Pengumpulan Data .....	68
3.5. Instrumen Penelitian .....	77
3.6. Teknik Analisis Data .....	79

### **BAB IV PROFILE LOKUS PENELITIAN**

4.1. Gambaran Umum .....	81
4.2. Struktur Organisasi Polri .....	87
4.2.1. Unsur Pimpinan .....	93
4.2.2. Unsur Pengawasan dan Perubahan Pimpinan.....	93
4.2.3. Unsur Pelaksana Tugas Pokok .....	93
4.2.4. Unsur Pendukung .....	94
4.3. Tugas Pokok Sops .....	94
4.4. Pertelaan tugas .....	95

4.5. Karakter Organisasi.....	98
-------------------------------	----

## **BAB V EVALUASI KINERJA KEBIJAKAN OPERASI KEPOLISIAN**

### **PENGAMANAN LEBARAN**

5.1. Evaluasi Context .....	101
5.1.1. Perjanjian Kinerja Dalam Renstra Sops Polri .....	106
5.1.2. Perjanjian Kinerja/IKU Sops Polri.....	110
5.1.3. Rencana Kerja Tahunan .....	111
5.1.4. Rencana Kerja Tahunan dan Anggaran.....	112
5.2. Evaluasi Input .....	113
5.2.1. Dukungan Anggaran .....	114
5.2.2. Dukungan Personil,Struktur Organisasi dan HTCK.....	117
5.2.3. Dukungan Sarana dan Prasarana.....	136
5.2.4. Target Operasi .....	138
5.2.5. Pengecekan Kondisi Lapangan .....	148
5.3. Evaluasi Proses .....	160
5.3.1. Tahap Pelaksanaan .....	160
5.3.2. Supervisi Operasi Kepolisian .....	161
5.4. Evaluasi Produk .....	171
5.4.1. Pelanggaran Lalu Lintas.....	172
5.4.2. Kemacetan Lalu Lintas .....	178
5.4.3. Kecelakaan Lalu Lintas.....	180
5.4.4. Upaya Penanganan.....	187
5.4.4.1 Patroli Udara .....	187

5.4.4.2	Pengaturan, Penjagaan, Pengawalan dan Patroli.	188
5.4.5.	Evaluasi Produk Metode Framing.....	188
5.4.5.1.	Data Evaluasi Framing .....	189
5.4.5.2.	Sumber dan Korpus Data .....	192
5.4.5.3.	Analisis Bingkai Harian Suara Pembaruan terhadap Kinerja Polri dalam Menangani Fenomena Mudik Lebaran. ....	192
5.4.5.4.	Analisis Bingkai Harian Media Indonesia terhadap Kinerja Polri dalam Menangani Fenomena Mudik Lebaran. ....	194
5.4.5.5.	Analisis Bingkai Koran Sindo terhadap Kinerja Polri dalam Menangani Fenomena Mudik Lebaran. ....	196
5.4.5.6.	Kesimpulan Evaluasi Framing .....	199
5.4.6.	Evaluasi Produk Penelitian Independen .....	199

## **BAB VI TEMUAN PENTING,IMPLIKASI dan PROPOSISI**

6.1.	Temuan Penting Penelitian .....	203
6.2.	Implikasi Penelitian .....	209
6.2.1.	Implikasi Teoritis.....	209
6.2.2.	Implikasi Praktis .....	216
6.2.3.	Rekonstruksi Model Evaluasi Kebijakan .....	218
6.3.	Proposisi Penelitian.....	219
6.4.	Keterbatasan Penelitian.....	220



**BAB VII PENUTUP**

7.1. Kesimpulan .....	221
7.2. Rekomendasi Kebijakan .....	225

DAFTAR PUSTAKA .....	228
----------------------	-----

**LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

2.1. Aspek-Aspek Evaluasi .....	54
3.1. Elemen Framing .....	77
5.1. Anggaran Operasi Kepolisian Polda Di Jawa Tahun 2016 .....	116
5.2. Jumlah Personel Polri Dalam Satgaspus Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran 2016. ....	118
5.3. Sarpras Yang Digunakan Mabes Polri Untuk Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran tahun 2016. ....	137
5.4. Kendaraan R2 dan R4 Yang Digunakan Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran Dari Polda Di Jawa .....	137
5.5. Analisa Target Operasi .....	143
5.6. Ruas Jalan Tol Di Pulau Jawa .....	149
5.7. Jumlah Mobil Yang Melewati Tol Jawa Barat dan Jawa Tengah Pada Saat Mudik dan Balik Lebaran Tahun 2016 .....	169
5.8. Perbandingan Pelanggaran Lalu lintas Sepeda Motor Pada Saat Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran Tahun 2015 Dan 2016 .....	174
5.9. Perbandingan Pelanggaran Lalu Lintas Pengendara Mobil Pada Saat Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran Tahun 2015 Dan 2016 .....	175
5.10. Perbandingan Pelanggaran Lalulintas Pada Saat Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran Berdasarkan Pekerjaan Pelaku Tahun 2015 Dan 2016 .....	177

5.11. Perbandingan Pelanggaran Lalu Lintas Pada Saat Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran Berdasarkan Usia Pelaku Tahun 2015 Dan 2016. ....	177
5.12. Perbandingan Jumlah Mobil Saat Mudik Dan Balik Lebaran Tahun 2015 dan 2016 Yang Melewati Jalur Utama .....	179
5.13. Perbandingan Jumlah Kendaraan Roda Dua (R2) Saat Mudik Lebaran Tahun 2016. ....	180
5.14. Korban Kecelakaan Roda 2 Menurut Jenis Pekerjaannya .....	181
5.15. Data Kecelakaan Roda 2 Berdasarkan Usia Korban .....	182
5.16. Data Kecelakaan Berdasarkan Kendaraan Yang Terlibat .....	183
5.17. Data Kecelakaan Roda 4 Berdasarkan Pekerjaan Pelaku .....	183
5.18. Data Kecelakaan Roda 4 Berdasarkan Usia Pelaku .....	184
5.19. Waktu Kejadian Kecelakaan Lalu Lintas .....	185
5.20. Perbandingan Jumlah Korban Meninggal Dunia, Luka Berat, Luka Ringan Pada Saat Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran Tahun 2015 Dan 2016 .....	186
5.21. Pemantauan Udara Untuk Mengurai Kemacetan Lalu Lintas Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran Tahun 2016 .....	187
5.22. Kegiatan Lalu Lintas Operasi Pengamanan Lebaran 2016 .....	188
5.23. Frame Keseriusan Polri dalam Mengamankan Lebaran 2016 .....	189
5.24. Frame Polri Mengurai Kemacetan Melalui Strategi Contraflow .....	190
5.25. Upaya Penanganan Kemacetan Di Brebes Oleh Polri .....	191
5.26. Keseriusan Polri Dalam Memecahkan Persoalan Lalu Lintas .....	193
5.27. Penangan Kemacetan Lalu Lintas Melalui Contraflow .....	195

5.28	Kegagalan Polri Dalam Mengurai Kemacetan Di Brebes dan Tegal Menurut Koran Sindo .....	197
5.29	Indeks Kepuasan Masyarakat Terhadap Layanan Pelaksanaan Operasi Kepolisian Pengaman Lebaran Tahun 2016 .....	200

**DAFTAR GAMBAR**

2.1 Diagram Alur Model Evaluasi CIPP dari Stufflebeam.....	55
4.1 Struktur Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia .....	92
4.2. Struktur Organisasi Sops Polri.....	94
5.1. Struktur Organisasi Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran .....	121
5.2. Perkiraan Sifat Hujan .....	154
5.3. Perkiraan Curah Hujan di Indonesia. ....	155
6.1. Rekonstruksi Model Evaluasi CIPP dari Stufflebeam untuk Mengevaluasi Kebijakan Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran .....	219

**DAFTAR LAMPIRAN**

- Lampiran 1 Hasil Penelitian Terdahulu
- Lampiran 2 Daftar Nama Informan Penelitian Evaluasi Kebijakan Operasi Pengamanan Kepolisian Lebaran 2016
- Lampiran 3 Daftar Hasil FGD Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran 2016
- Lampiran 4 Hasil Pengecekan Dokumen Persiapan Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran 2016
- Lampiran 5 Contoh rekomendasi pengukuran Kinerja Operasi Kepolisian Pengamanan Lebaran

## **PENGERTIAN DALAM OPERASI KEPOLISIAN**

1. Manajemen Operasi Kepolisian adalah suatu proses penyusunan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian dalam rangka melaksanakan operasi kepolisian untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien.
2. Rencana Operasi yang selanjutnya disingkat Renops adalah suatu produk perencanaan yang akan di jadikan pedoman dalam melakukan operasi kepolisian yang berisi situasi, tugas pokok, pelaksanaan, pengendalian, administrasi, personel, sarana prasarana dan anggaran.
3. Operasi Kepolisian adalah serangkaian tindakan Polri dalam rangka pencegahan, penanggulangan, penindakan terhadap gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas), serta penanganan bencana yang diselenggarakan dalam kurun waktu, sasaran, cara bertindak (CB), pelibatan kekuatan dan dukungan sumber daya tertentu oleh beberapa fungsi kepolisian dalam bentuk satuan tugas (Satgas).
4. Sasaran Operasi Kepolisian adalah bentuk potensi gangguan, ambang gangguan dan gangguan nyata tertentu yang ditanggulangi dengan operasi kepolisian.
5. Target Operasi yang selanjutnya disingkat TO adalah sasaran yang dipertajam berdasarkan skala prioritas dan dapat diukur untuk ditangani, dicapai dalam penyelenggaraan operasi kepolisian.

6. Kontinjensi adalah suatu kejadian yang muncul secara tiba-tiba yang tidak dapat diprediksi (unpredictable), dapat menimbulkan gangguan Kamtibmas yang disebabkan oleh faktor alam, manusia dan hewan.
7. Kuratif adalah CB yang dilakukan dalam operasi kepolisian berbentuk pertolongan dan penyelamatan.
8. Direktif adalah persetujuan, petunjuk dan arahan dari penanggung jawab kebijakan operasi mengenai bentuk operasi, sandi operasi, waktu operasi dan sumber anggaran yang akan digunakan untuk menyelenggarakan operasi kepolisian,
9. Perintah operasi yang selanjutnya disingkat PO adalah dokumen administrasi operasi kepolisian yang berisikan jenis, sandi dan waktu dimulainya operasi kepolisian.
10. Surat perintah pelaksanaan operasi yang selanjutnya disingkat Sprinlakops adalah perintah kepada para petugas yang dilibatkan dalam operasi kepolisian untuk melaksanakan operasi kepolisian dengan sandi, waktu dan rincian tugas tertentu.
11. Latihan Praoperasi yang selanjutnya disingkat Latpraops adalah pelatihan yang berupa teori dan praktek dalam rangka kesiapan sebelum pelaksanaan operasi kepolisian.
12. Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat Polri adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.



13. Penetapan Kinerja adalah pernyataan kinerja/ kesepakatan kinerja antara atasan dan bawahan untuk mewujudkan target kinerja tertentu berdasarkan sumber daya yang dikelola.
14. Indikator Kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan dan sasaran yang telah ditetapkan.
15. Sasaran adalah hasil yang akan dicapai secara nyata dalam rumusan yang lebih spesifik, terukur dalam kurung waktu yang lebih pendek dari tujuan.
16. Indikator Kinerja Utama adalah ukuran keberhasilan dari suatu tujuan dan sasaran strategis organisasi.
17. Pengukuran Kinerja adalah proses manajemen untuk menilai tingkat pencapaian indikator kinerja yang membandingkan target kinerja dengan realisasi kinerja.
18. Laporan Kinerja Instansi Pemerintah yang selanjutnya disingkat LKIP adalah laporan kinerja tahunan berdasarkan perjanjian kinerja yang berisi pertanggungjawaban kinerja suatu instansi dalam mencapai tujuan/sasaran strategis instansi.
19. Perencanaan Strategis yang selanjutnya disebut Renstra adalah proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu 1 (satu) tahun sampai dengan 5 (lima) tahun secara sistematis dan berkesinambungan dengan memperhitungkan potensi, peluang, kendala dan ancaman yang ada atau mungkin timbul.

20. Satuan Kerja yang selanjutnya disebut Satker adalah bagian dari Unit Organisasi Polri yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program dan kegiatan Polri, dan selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA).
21. Perencanaan Kinerja adalah proses Perjanjian kegiatan tahunan dan indikator kinerja berdasarkan program, kebijakan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam Renstra.
22. Perjanjian Kinerja adalah pernyataan kinerja/kesepakatan kinerja antara atasan dan bawahan untuk mewujudkan target kinerja tertentu berdasarkan sumber daya yang dikelola.
23. *Input* adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dan program dapat berjalan atau dalam rangka menghasilkan *output*, misalnya sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi dan sebagainya.
24. *Output* adalah segala sesuatu berupa produk/jasa (fisik dan/atau non fisik) sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program berdasarkan masukan yang digunakan.
25. *Outcome* adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah dan merupakan ukuran seberapa jauh setiap produk/ jasa dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat.
26. Reviu adalah penelaahan atas laporan kinerja untuk memastikan bahwa laporan kinerja telah menyajikan informasi kinerja yang andal, akurat dan berkualitas.
27. Lalu Lintas dan Angkutan Jalan adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas Lalu Lintas, Angkutan Jalan, Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan,

Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Kendaraan, Pengemudi, Pengguna Jalan, serta pengelolaannya.

28. Lalu Lintas adalah gerak kendaraan dan orang di Ruang Lalu Lintas Jalan.
29. Angkutan adalah perpindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan di ruang Lalu Lintas Jalan.
30. Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan adalah serangkaian Simpul dan/atau ruang kegiatan yang saling terhubung untuk penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
31. Simpul adalah tempat yang diperuntukkan bagi pergantian antarmoda dan intermoda yang berupa Terminal, stasiun kereta api, pelabuhan laut, pelabuhan sungai dan danau, dan/atau bandar udara.
32. Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan adalah Ruang Lalu Lintas, Terminal, dan Perlengkapan Jalan yang meliputi marka, rambu, Alat Pemberi Isyarat Lalu Lintas, alat pengendali dan pengaman Pengguna Jalan, alat pengawasan dan pengamanan Jalan, serta fasilitas pendukung.
33. Kendaraan adalah suatu sarana angkut di jalan yang terdiri atas Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Tidak Bermotor.
34. Kendaraan Bermotor adalah setiap Kendaraan yang digerakkan oleh peralatan mekanik berupa mesin selain Kendaraan yang berjalan di atas rel.
35. Kendaraan Tidak Bermotor adalah setiap Kendaraan yang digerakkan oleh tenaga manusia dan/atau hewan.
36. Kendaraan Bermotor Umum adalah setiap Kendaraan yang digunakan untuk angkutan barang dan/atau orang dengan dipungut bayaran.

37. Ruang Lalu Lintas Jalan adalah prasarana yang diperuntukkan bagi gerak pindah Kendaraan, orang, dan/atau barang yang berupa Jalan dan fasilitas pendukung.
38. Jalan adalah seluruh bagian Jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi Lalu Lintas umum, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan rel dan jalan kabel.
39. Terminal adalah pangkalan Kendaraan Bermotor Umum yang digunakan untuk mengatur kedatangan dan keberangkatan, menaikkan dan menurunkan orang dan/atau barang, serta perpindahan moda angkutan. 14. Halte adalah tempat pemberhentian Kendaraan Bermotor Umum untuk menaikkan dan menurunkan penumpang.
40. Parkir adalah keadaan Kendaraan berhenti atau tidak bergerak untuk beberapa saat dan ditinggalkan pengemudinya.
41. Berhenti adalah keadaan Kendaraan tidak bergerak untuk sementara dan tidak ditinggalkan pengemudinya.
42. Rambu Lalu Lintas adalah bagian perlengkapan Jalan yang berupa lambang, huruf, angka, kalimat, dan/atau perpaduan yang berfungsi sebagai peringatan, larangan, perintah, atau petunjuk bagi Pengguna Jalan.
43. Marka Jalan adalah suatu tanda yang berada di permukaan Jalan atau di atas permukaan Jalan yang meliputi peralatan atau tanda yang membentuk garis membujur, garis melintang, garis serong, serta lambang yang berfungsi untuk mengarahkan arus Lalu Lintas dan membatasi daerah kepentingan Lalu Lintas.

44. Alat Pemberi Isyarat Lalu Lintas adalah perangkat elektronik yang menggunakan isyarat lampu yang dapat dilengkapi dengan isyarat bunyi untuk mengatur Lalu Lintas orang dan/atau Kendaraan di persimpangan atau pada ruas Jalan.
45. Sepeda Motor adalah Kendaraan Bermotor beroda dua dengan atau tanpa rumah-rumah dan dengan atau tanpa kereta samping atau Kendaraan Bermotor beroda tiga tanpa rumah-rumah.
46. Perusahaan Angkutan Umum adalah badan hukum yang menyediakan jasa angkutan orang dan/atau barang dengan Kendaraan Bermotor Umum.
47. Pengguna Jasa adalah perseorangan atau badan hukum yang menggunakan jasa Perusahaan Angkutan Umum.
48. Pengemudi adalah orang yang mengemudikan Kendaraan Bermotor di Jalan yang telah memiliki Surat Izin Mengemudi.
49. Kecelakaan Lalu Lintas adalah suatu peristiwa di Jalan yang tidak diduga dan tidak disengaja melibatkan Kendaraan dengan atau tanpa Pengguna Jalan lain yang mengakibatkan korban manusia dan/atau kerugian harta benda.
50. Penumpang adalah orang yang berada di Kendaraan selain Pengemudi dan awak Kendaraan.
51. Pejalan Kaki adalah setiap orang yang berjalan di Ruang Lalu Lintas Jalan.
52. Pengguna Jalan adalah orang yang menggunakan Jalan untuk berlalu lintas.
53. Dana Preservasi Jalan adalah dana yang khusus digunakan untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi Jalan secara berkelanjutan sesuai dengan standar yang ditetapkan.

54. Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas adalah serangkaian usaha dan kegiatan yang meliputi perencanaan, pengadaan, pemasangan, pengaturan, dan pemeliharaan fasilitas perlengkapan Jalan dalam rangka mewujudkan, mendukung dan memelihara keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran Lalu Lintas.
55. Keamanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan adalah suatu keadaan terbebasnya setiap orang, barang, dan/atau Kendaraan dari gangguan perbuatan melawan hukum, dan/atau rasa takut dalam berlalu lintas.
56. Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan adalah suatu keadaan terhindarnya setiap orang dari risiko kecelakaan selama berlalu lintas yang disebabkan oleh manusia, Kendaraan, Jalan, dan/atau lingkungan.
57. Ketertiban Lalu Lintas dan Angkutan Jalan adalah suatu keadaan berlalu lintas yang berlangsung secara teratur sesuai dengan hak dan kewajiban setiap Pengguna Jalan.
58. Kelancaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan adalah suatu keadaan berlalu lintas dan penggunaan angkutan yang bebas dari hambatan dan kemacetan di Jalan.
59. Sistem Informasi dan Komunikasi Lalu Lintas dan Angkutan Jalan adalah sekumpulan subsistem yang saling berhubungan dengan melalui penggabungan, pemrosesan, penyimpanan, dan pendistribusian data yang terkait dengan penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.