

**EVALUASI PENERAPAN KEBIJAKAN SISTEM  
MANAJEMEN KESELAMATAN BERDASARKAN KODE  
INTERNASIONAL MANAJEMEN KESELAMATAN (ISM-  
CODE) PADA KAPAL PT PELAYARAN NASIONAL  
INDONESIA (PERSERO)**



**DATEP PURWA SAPUTRA**  
No. Reg.: 7647100891

**Disertasi yang Ditulis untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
dalam Mendapatkan Gelar Doktor**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS NEGERI JAKARTA  
2013**

**EVALUASI PENERAPAN KEBIJAKAN SISTEM  
MANAJEMEN KESELAMATAN BERDASARKAN KODE  
INTERNASIONAL MANAJEMEN KESELAMATAN (ISM-  
CODE) PADA KAPAL PT PELAYARAN NASIONAL  
INDONESIA (PERSERO)**



**DATEP PURWA SAPUTRA**  
No. Reg.: 7647100891

**Disertasi yang Ditulis untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
dalam Mendapatkan Gelar Doktor**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS NEGERI JAKARTA  
2013**

**EVALUASI PENERAPAN KEBIJAKAN SISTEM MANAJEMEN KESELAMATAN  
BERDASARKAN KODE INTERNASIONAL MANAJEMEN KESELAMATAN (ISM-CODE)  
PADA KAPAL PT PELAYARAN NASIONAL INDONESIA (PERSERO)  
(2013)**

**EVALUATION OF POLICY IMPLEMENTATION OF SAFETY MANAGEMENT  
SYSTEM BASED ON INTERNATIONAL SAFETY MANAJEMEN CODE (ISM-CODE)  
ON SHIPS OF PT. PELAYARAN NASIONAL INDONESIA (PERSERO)**

**DATEP PURWA SAPUTRA**

**ABSTRACT**

*This study aims to describe the dimensions that define the object of application of IMO 741 (18) of 1993 Resolution on the International Safety Management (ISM-Code) which has been in effect on PT. PELNI Ships since 1998. The research uses a qualitative approach with data collection methods through observation, interviews and document review. Research design used models evaluation Contact, Input, Process and Product (CIPP) evaluation of Danil Stufflebeam. The results showed that the PT. PELNI has set ISM-Code consistent with the assessment score of 384 with a CIPP index cumulative of 3.84 or an "A" score in "very appropriate" category. Implications of implementation of the ISM-Code will consistently have an impact on increasing of company performance: (1) vessel safety (zero accident), (2) the ship feasibility, (3) passenger satisfaction, (4) implementation GCG, (5) discipline, (6), business productivity, (7) the competitiveness and corporate image, (8) lower insurance premiums and (9) improve KPI. The results of this study both policies (regulations), administration (system) and non-system (technical) needs attention and review to be improved. Based on this research, the results of the study, in the form of recommendations are presented to the management of PT. PELNI, The Ministry of Labor, Ministry of Transportation and The Ministry of Enterprise and to professional organizations (KPI and IKPPNI)*

**Keywords: Application, ISM-Code, CIPP, PELNI Ship**

## RINGKASAN

Terjadinya kecelakaan kapal di laut dapat mengakibatkan hilangnya jiwa manusia, harta benda dan pencemaran di laut 80% dikarenakan oleh kesalahan manusia dikarenakan "manajemen problem". Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan fungsi keselamatan pengoperasian kapal yang terpadu, tertib, lancar, aman, nyaman dan efisien perlu ditingkatkan melalui jalur manajemen, sehingga pemahaman prosedur pelaksanaan kerja, sistem koordinasi dalam pelaksanaan orang-orang yang bertugas di kapal dapat dilaksanakan secara maksimal.

kode Internasional Manajemen Keselamatan (*International Safety Management-Code*) yang disingkat dengan ISM-Code adalah untuk menjamin keselamatan kapal di laut, pencegahan kecelakaan manusia atau hilangnya jiwa dan menghindari dari kerusakan lingkungan khususnya terhadap lingkungan maritime serta harta benda. Sesuai ketentuan ini perusahaan pelayaran harus menetapkan sistem manajemen keselamatan. Maka berdasarkan Keputusan Direksi PT. PELNI No. 117 tanggal 25 Juni 1998 ISM-Code diberlakukan bagi seluruh kapal-kapal PT. PELNI.

Dari kurun waktu tahun 1998 s/d 2012 PT. PELNI mengimplementasikan penerapan kebijakan ISM-Code dirasakan banyak perubahan dalam meningkatkan sistem keselamatan kapal. Namun pada kenyataanya masih terdapat kendala-kendala atau ketidaksesuaian bahkan masih terdapat kecelakaan kapal yang dapat merugikan perusahaan dan pengguna jasa. Berangkat dari uraian di atas, tujuan penelitian ini untuk mengevaluasi penerapan ISM-Code pada kapal PT. PELNI.

Metode evaluasi kebijakan yang digunakan adalah metode kualitatif di mana penelitian akan dilaksanakan melalui kontak langsung dengan subyek di

lapangan dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, telaah dokumen dan observasi dan sumber data diperoleh dari Direksi, SM, Ka. DPA, Nakhoa dan ABK Pelni. Dengan desain penelitian evaluasi kebijakan ini menggunakan model CIPP sebagaimana yang dirumuskan oleh Daniel Stufflebeam dapat dijelaskan bahwa secara umum model ini menyangkut *Context, Input, Processes dan Product* (CIPP).

Berdasarkan hasil penelitian bahwa penerapan kebijakan sistem manajemen keselamatan pada kapal PT. PELNI sudah sesuai dengan kode internasional manajemen keselamatan yaitu *International Safety Manajemen Code* (ISM-Code) ialah sistem manajemen pengoperasian kapal secara aman dan pencegahan pencemaran di laut yang ditetapkan sesuai Resolusi IMO No. A.741 (18) 93 yang diadopsi ke dalam Konvensi IMO tentang Solas 74 Chapter IX yang telah diratifikasi sesuai Keppres Nomor 65 tahun 1980 dan telah diundangkan dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran. Bagian ketujuh manajemen keselamatan dan pencegahan pencemaran dari kapal Pasal 169 beserta ayat-ayatnya, dengan skor penilaian sebesar 384 dan Indek Kumulatif (IP) CIPP sebesar 3,84 dengan nilai A atau pada kategori "Sangat Sesuai".

Pencapaian hasil-hasil penerapan kebijakan ISM-Code pada PT. PELNI, dari aspek sertifikasi telah diperoleh yaitu DOC dan SMC dari pemerintah (BKI) sesuai dengan regulasi yang ditetapkan (ISM-Code), berimplikasi pada: (1) tingkat keselamatan kapal (2) kelaikan kapal (3) kepuasan penumpang (4) implementasi GCG (5) disiplin pegawai (6) produktivitas usaha perkapalan (7) daya saing dan citra perusahaan (8) premi asuransi dan pada akhirnya berpengaruh pada (9) nilai kinerja korporasi (KPI).

Dari hasil penelitian terdapat temuan yang dapat dijadikan masukan dan kajian kepada dunia akademik dan praktik untuk penyempurnaan

penerapan ISM-Code ke depan. Temuan ini menjadi rekomendasi hasil penelitian yang disampaikan kepada PT. PELNI yaitu: (1) Buku petunjuk kebijakan SMK perlu direvisi sesuai kebutuhan, perkembangan perusahaan, lingkungan, teknologi dan regulasi; (2) Perlu pengembangan jaringan IT yang terintegrasi; (3) Penambahan safety equipment (EEBD, VDR, Life boat dan fire protection) sesuai Solas 74; (4) Pergantian BPO R22 menjadi HFCs R.407 dan Painting Sistem dengan Globic Coating sesuai Marpol 73/78 Amandemen 2005 Anex I dan VI; (5) Kompetensi SDM DPA perlu ditingkatkan sesuai kebutuhan ISM-Code; (6) Kompetensi SDM kapal perlu ditingkatkan sesuai STCW 78/95 amandemen 2010 "Manila" dan pemberlakuan ECDIS; (7) Kompetensi SDM PT. PELNI perlu ditingkatkan sesuai kebutuhan knowledge manajemen dan intelektual global yang berbasis IT; (8) Capaian hasil CIPP penerapan kebijakan ISM-Code agar dipertahankan dan ditingkatkan

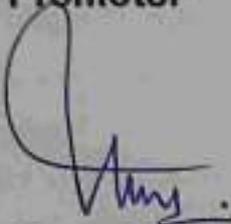
Kepada pemerintah yaitu (1) Kementerian Tenaga Kerja, direkomendasikan perlunya kajian tentang ratifikasi Konvensi ILO 147; (2) Kemen Perhubungan, agar lebih konsisten dalam penerapan Konvensi IMO untuk menuju Indonesia *Zero Accident*; dan (3) Kementrian BUMN, memberikan kepercayaan pada PT. PELNI mengelola terminal pelabuhan untuk maksimalisasi Pelni Layanan Prima.

Sedangkan kepada organisasi Profesi yaitu KPI dan IKPPNI agar berperan lebih aktif dalam memperjuangkan hak-hak pelaut khususnya masalah remunerasi sesuai Konvensi ILO yang bekerja di kapal berbendera Indonesia khususnya bagi yang telah memenuhi kompetensi COC dan COP sesuai STCW 78/95.

**PERSETUJUAN KOMISI PROMOTOR  
DIPERSYARATKAN UNTUK UJIAN TERBUKA**

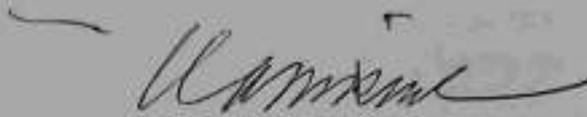
**Promotor**

**Co-Promotor**



Prof. Dr. H. Djaali

Tanggal 9-09-2013



Prof. Dr. H. Thamrin Abdullah, M.Pd. MM

Tanggal 9-09-2013

**PERSETUJUAN PANITIA UJIAN DOKTOR**

**NAMA**

**TANDA TANGAN**

**TANGGAL**

Prof. Dr. Bedjo Sujanto, M.Pd  
Ketua<sup>1</sup>



9/9-2013

Prof. Dr. H. Djaali  
Sekretaris<sup>2</sup>



9/9-2013

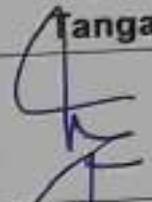
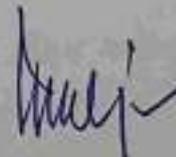
Nama : Datep Purwa Saputra  
Nomor Registrasi : 7627100891  
Tanggal Lulus : .....  
Program Studi : Manajemen Sumber Daya Manusia

<sup>1</sup> Rektor Universitas Negeri Jakarta

<sup>2</sup> Direktur Program Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta

## BUKTI PENGESAHAN PERBAIKAN DISERTASI

Nama : Datep Purwa Saputra  
 Nomor Registrasi : 7627100891  
 Program Studi : Manajemen Sumber Daya Manusia

No	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
1	Direktur Prof. Dr. H. Djaali		9/9-2013
2	Promotor Prof. Dr. H. Djaali		9/9-2013
3	Co Promotor Prof. Dr. H. Thamrin Abdullah, M.Pd. MM		7/9-2013
4	Asisten Direktur I Prof. Dr. Mulyono Abdurrahman		6/9-2013
5	Ketua Program Studi Prof. Dr. Muchlis R. Luddin, MA		5/9-2013
6	Penguji Senat Prof. Dr. Maruf Akbar, M.Pd.		5/9-2013
7	Penguji Senat Prof. Dr. Suparno Eko Widodo		6/9-2013
8	Penguji Luar Prof. Dr. Billy Tunas		5/9-2013



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS NEGERI JAKARTA  
PROGRAM PASCASARJANA**

Kampus UNJ Rawamangun, Jakarta Timur Kode Pos 13220  
Telp. : (021) 4721340 Fax : 4897047

---

**LEMBAR PERNYATAAN**

Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Disertasi yang saya susun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Doktor dari Program Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta seluruhnya merupakan hasil karya saya sendiri.

Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan Disertasi yang saya kutip dari hasil karya orang lain telah ditulis sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah dan etika penulisan ilmiah.

Apabila di kemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian Disertasi ini bukan hasil karya saya sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya sandang dan sanksi lainnya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Jakarta, 9 Juni 2013



**Datep Purwa Saputra**

## KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji dan syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa atas segala rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi yang berjudul: Evaluasi Penerapan Kebijakan Sistem Manajemen Keselamatan Berdasarkan Kode Internasional Manajemen Keselamatan (ISM-Code) pada Kapal PT Pelayaran Nasional Indonesia (Persero).

Disertasi ini ditulis dalam rangka memenuhi sebagian persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor Manajemen Sumber Daya Manusia pada Program Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta (UNJ).

Penulis menyadari bahwa disertasi ini tidak bisa diwujudkan tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dengan penuh kerendahan hati, penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi berharga baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyelesaian disertasi ini.

Untuk itu, melalui kesempatan ini penulis menyampaikan terima, kasih dan penghargaan kepada Prof. Dr. Djaali dan Prof. Dr. Thamrin M.Pd. MM sebagai promotor dan co-promotor yang telah memberikan bimbingan dan arahan serta motivasi kepada penulis selama proses penulisan disertasi sampai selesai.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada Rektor Universitas Negeri Jakarta, Prof. Dr. Bedjo Sujanto, M.Pd dan Direktur Program Pascasarjana UNJ, Prof. Dr. H. Djaali beserta segenap jajarannya yang telah memberikan pelayanan yang sangat baik dan kondusif. Selain itu, penulis tak lupa pula mengucapkan terima kasih kepada Ketua Prodi Manajemen Sumber Daya Manusia, Prof. Dr. Muchlis R. Luddin, MA beserta seluruh

Dosen Program Studi Manajemen Sumber Daya Manusia, Program Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta yang telah memberikan pelayanan akademik, baik saat perkuliahan maupun saat berkecimpung di Program Studi, atas segala ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis dalam rangka menyelesaikan disertasi ini.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada manajemen PT Pelni dalam hal ini Direktur Utama, dan Jajaran Direksi, Ka. DPA ISM-Code, para Senior Manajer, Nakhoda KM Kelud dan Nahkoda KM Bukit Raya serta ABK yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melaksanakan penelitian sampai dengan selesai.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Rekan MSDM10.A dan Bapak Dwi R, serta semua pihak yang tidak sebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan dan dukungan sehingga selesainya penulisan disertai ini.

Akhirnya penulis sangat berterima kasih kepada Ibunda Hj. Ronasih dan isteri tercinta Hj. Dra. Ika Farida serta anak-anakku tersayang M. Fathan Nautika SH, Luna Rafika Khairunissa dan M.F. Wira Cakti, yang dengan sabar dan tulus memberikan perhatian, semangat, motivasi yang luar biasa kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan studi di Universitas Negeri Jakarta.

Penulis berharap kiranya disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu khususnya bidang manajemen sumber daya manusia di masa yang akan datang. Amin

Jakarta, Juni 2013  
Penulis

DPS

## DAFTAR ISI

ABSTRAK .....	i
RINGKASAN .....	ii
PERSETUJUAN KOMISI PROMOTOR .....	v
BUKTI PENGESAHAN PERBAIKAN DISERTASI .....	vi
LEMBAR PERNYATAAN .....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xiv
DAFTAR GAMBAR .....	xvii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xix
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Fokus Penelitian .....	18
C. Rumusan Masalah .....	28
D. Kegunaan Penelitian .....	21
BAB II KAJIAN TEORETIK .....	22
A. Konsep Evaluasi Kebijakan .....	22
1. Konsep Evaluasi .....	28
2. Tujuan Evaluasi .....	33
3. Konsep Kebijakan .....	53
4. Metode dan Pendekatan Evaluasi .....	53
5. Model-model Evaluasi Kebijakan .....	62

B. Pengertian Sistem Manajemen Keselamatan (ISM-Code) .....	87
1. Pengertian Sistem ( <i>System</i> ) .....	87
2. Pengertian Manajemen ( <i>Management</i> ) .....	90
3. Pengertian Keselamatan ( <i>Safety</i> ) .....	95
4. Pengertian Sistem Manajemen Keselamatan (ISM-Code) .....	98
C. Standar Mutu Keselamatan Pengoperasian Kapal .....	101
1. Dasar Hukum Penerapan Kebijakan Sistem Manajemen Keselamatan .....	101
2. Sasaran Sistem Manajemen Keselamatan .....	105
3. Badan Hukum Penerbit Kebijakan ISM-Code .....	106
4. Kepres No. 65 Tahun 1980 tentang Ratifikasi <i>Safety of Life at Sea</i> (SOLAS) Tahun 1974 .....	108
5. ISM-Code Sebagai Standar Mutu Keselamatan .....	112
D. Penerapan Kebijakan Manajemen Keselamatan Berdasarkan Kode Internasional Manajemen Keselamatan (ISM-Code) pada Kapal PT. PELNI .....	114
1. Pengertian Umum ( <i>General</i> ) .....	114
2. Kebijakan Keselamatan dan Perlindungan Lingkungan .....	116
3. Tanggung jawab dan Wewenang Perusahaan .....	119
4. Petugas yang Ditunjuk ( <i>Designated Person</i> ) .....	120
5. Tanggung jawab dan Otoritas Nahkoda ( <i>Master's Responsibility and Authority</i> ) .....	121
6. Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) Kapal PT. PELNI .....	123
7. Pengembangan Rencana Pengoperasian Kapal ( <i>Development of Plans for Shipboard Operation</i> ) .....	124
8. Kesiapan Menghadapi Keadaan Darurat ( <i>Emergency Preparedness</i> ) .....	125

9. Pelaporan dan Analisis Ketidaksesuaian, Kecelakaan dan Kejadian Berbahaya ( <i>Report and Analysis of Non-Conformities Accidents and Hazardous</i> ).....	126
10. Pemeliharaan Kapal dan Perlengkapan .....	127
11. Dokumentasi ( <i>Documentation</i> ) .....	129
12. Verifikasi, Tinjauan dan Evaluasi.....	130
13. Sertifikasi dan Verifikasi Berkala .....	131
14. Sertifikat Sementara ( <i>interim certification</i> ).....	133
15. Verifikasi ( <i>Verification</i> ) .....	135
16. Formulir Sertifikat ( <i>Forms of Certificate</i> ).....	136
E. Model Evaluasi Kebijakan yang Dipilih .....	136
F. Hasil Penelitian yang Relevan .....	147
G. Kriteria Evaluasi .....	148
BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....	157
A. Tujuan Penelitian.....	157
B. Tempat dan Waktu Penelitian.....	158
1. Tempat Penelitian .....	158
2. Waktu Penelitian .....	160
C. Pendekatan, Metode dan Desain Penelitian.....	160
1. Pendekatan Penelitian .....	160
2. Metode Penelitian .....	162
3. Desain Penelitian .....	163
D. Instrumen Penelitian.....	169
E. Teknik dan Prosedur Pengumpulan Data .....	178
F. Teknik Analisis Data .....	189

BAB IV	HASIL PENELITIAN.....	204
A.	Hasil Evaluasi.....	204
1.	Tahap Evaluasi Konteks ( <i>Context</i> ).....	204
2.	Tahap Evaluasi Masukan ( <i>Input</i> ).....	228
3.	Tahap Evaluasi Proses ( <i>Process</i> ).....	253
4.	Tahap Evaluasi Produk ( <i>Product</i> ).....	283
B.	Pembahasan.....	312
1.	Evaluasi Latar Kebutuhan Penerapan Kebijakan ISM-Code pada Kapal PT. PELNI (Komponen Konteks).....	313
2.	Evaluasi Perencanaan Penerapan Kebijakan ISM-Code pada Kapal PT. PELNI (Komponen Input).....	315
3.	Evaluasi Implementasi Penerapan Kebijakan ISM-Code pada Kapal PT. PELNI (Komponen Proses) ...	318
4.	Evaluasi dalam Komponen Hasil (Hasil Penerapan Kebijakan ISM-Code pada Kapal PT. PELNI).....	322
5.	Dampak Hasil Penerapan Kebijakan ISM-Code pada Kapal PT. PELNI.....	322
6.	Kesesuaian Penerapan Kebijakan ISM-Code pada Kapal PT. PELNI.....	323
7.	Tingkat dan Kategori Penerapan Kebijakan ISM-Code pada PT. PELNI.....	331
8.	Temuan Kebijakan Kesesuaian Penerapan Kebijakan ISM-Code pada PT. PELNI.....	344
BAB V	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	346
A.	Kesimpulan.....	346
B.	Rekomendasi.....	351
DAFTAR PUSTAKA	.....	356
LAMPIRAN	.....	363

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	: Karakteristik Moda Transportasi .....	3
Tabel 1.2	: Pembangunan Pengangkutan Melalui Laut oleh PT. PELNI tahun 2006/2007 s/d 2010/2011 .....	8
Tabel 1.3	: Data Kecelakaan Kapal di Laut di Indonesia Tahun 1992/1993 s/d 1994/1995 (Sebelum ISM-Code Diberlakukan) .....	11
Tabel 1.4	: Data Korban/Kerugian yang Ditimbulkan Akibat Kecelakaan di Laut Tahun 1992/1993 s/d 1994/1995 (Sebelum ISM-Code Diberlakukan).....	12
Tabel 1.5	: Data Kecelakaan Kapal di PT. PELNI Tahun 1992/1993 s/d 1994/1995 (Sebelum Penerapan ISM-Code).....	13
Tabel 1.6	: Data Kecelakaan Kapal di PT. PELNI Tahun 2005/2006 s/d 2009/2010 (Setelah Penerapan ISM-Code).....	13
Tabel 2.1	: Definisi Evaluasi dari Literatur .....	24
Tabel 2.2	: Kerangka Analisis Kebijakan .....	44
Tabel 2.3	: Tiga Pendekatan Dalam Analisis Kebijakan.....	47
Tabel 2.4	: Perbedaan Analisis, Monitoring, Evaluasi, dan Penelitian Kebijakan .....	48
Tabel 2.5	: Tahapan Analisis Kebijakan.....	51
Tabel 2.6	: Tiga Pendekatan Evaluasi Kebijakan.....	59
Tabel 2.7	: Utilisasi Hasil Evaluasi oleh Para Pmangku Kepentingan .....	83
Tabel 2.8	: Relevansi dari empat Jenis Evaluasi untuk Pembuatan Keputusan dan Akuntabilitas .....	140

Tabel 2.9	: Empat Type Evaluasi Model CIPP .....	144
Tabel 2.10	: Kriteria Evaluasi .....	149
Tabel 2.11	: Kriteria evaluasi dan aspek yang dievaluasi serta model CIPP pada evaluasi kebijakan penerapan ISM-Code pada kapal PT. PELNI .....	151
Tabel 3.1	: Time Schedule Penelitian .....	160
Tabel 3.2	: Kisi-kisi Instrumen.....	169
Tabel 3.3	: Teknik Pengumpulan .....	180
Tabel 3.4	: Teknik Analisis Data .....	189
Tabel 3.5	: Kriteria Nilai Kumulatif Evaluasi CIPP.....	192
Tabel 3.6	: Kriteria Penilaian Penerapan Kebijakan ISM-Code pada Kapal PT. PELNI.....	192
Tabel 4.1	: Persamaan antara persyaratan yang tercantum dalam ISO 9000 dan ISM-Code.....	207
Tabel 4.2	: Dokumen Penerapan Kebijakan ISM-Code pada PT. PELNI .....	226
Tabel 4.3	: Certificate of Competency dan Certificate of Proficiency Head of DPA PT. PELNI.....	232
Tabel 4.4	: Jumlah SDM PT. PELNI Berdasarkan Stratafikasi Pendidikan Tahun 2012 .....	249
Tabel 4.5	: Kriteria Penilaian Nahkoda pada Kapal PT. PELNI Pax 2000 .....	251
Tabel 4.6	: Jumlah Admada Kapal PT. PELNI .....	272
Tabel 4.7	: Evaluasimeta Sertifikasi.....	285
Tabel 4.8	: Data Kecelakaan Kapal Sebelum dan Sesudah Implementasi ISM-Code Periode 1994-1999 dan 2007-2012 .....	288

Tabel 4.9 : Evaluasi meta Standar Kelayaklautan Kapal PT. PELNI Berdasarkan Sertifikat .....	291
Tabel 4.10 : Tingkat Kepuasan Penumpang Kapal PT. PELNI Tahun 2008-2012 .....	295
Tabel 4.11 : Capaian Skor GCG Tahun 2011 .....	298
Tabel 4.12 : Jumlah Pelanggaran Disiplin Pegawai PT. PELNI Tahun 2008-2012 .....	300
Tabel 4.13 : Produktivitas Usaha Perkapalan PT. PELNI Tahun 2008-2012 .....	303
Tabel 4.14 : Daftar Keunggulan Kompetitif dalam Meningkatkan Daya Saing pada Kapal PT. PELNI.....	307
Tabel 4.15 : Skor Nilai Tingkat Kesehatan PT. PELNI Tahun 2008-2011 .....	311
Tabel 4.16 : Rangkuman Kesesuaian Evaluasi Penerapan Kebijakan ISM-Code Pada Kapal PT. PELNI.....	324
Tabel 4.17 : Penilaian dan Kesesuaian Hasil Evaluasi Penerapan Kebijakan ISM-Code Pada kapal PT. PELNI tahun 2013 .....	332
Tabel 4.18 : Temuan Ketidaksesuaian .....	344

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	: Main Courses of Collisions of US Weather/Ships 1970-1970 .....	10
Gambar 2.1	: Proses Kebijakan Menurut Dunn .....	38
Gambar 2.2	: Proses Kebijakan Menurut Patton.....	39
Gambar 2.3	: Proses kebijakan menurut Grindle dan Thomas .....	40
Gambar 2.4	: Proses kebijakan disarankan .....	41
Gambar 2.5	: Analisis Kebijakan yang Berorientasi pada Masalah .....	42
Gambar 2.6	: Model Analisis Kebijakan .....	43
Gambar 2.7	: Model Analisis Kebijakan Weimer-Wining.....	49
Gambar 2.8	: Model "Pohon Keputusan" Analisis Kebijakan .....	50
Gambar 2.9	: Evaluasi 360 derajat .....	56
Gambar 2.10	: Dimensi Kebijakan Publik sebagai Fokus Evaluasi Kebijakan.....	61
Gambar 2.11	: Proses Model Evaluasi Berbasis Tujuan.....	63
Gambar 2.12	: Proses Model Evaluasi Bebas Tujuan .....	64
Gambar 2.13	: Diagram Alir Proses Evaluasi Formatif dan Sumatif .....	67
Gambar 2.14	: Proses model evaluasi Responsif.....	69
Gambar 2.15	: Model Evaluasi <i>Context, Input, Process, dan Product</i> (CIPP) .....	71
Gambar 2.16	: Proses Model Evaluasi Adversari .....	74
Gambar 2.17	: Proses Model Evaluasi Ketimpangan .....	76
Gambar 2.18	: Anatomi Sistem Program .....	78
Gambar 2.19	: Proses Black Box Evaluation Model .....	81
Gambar 2.20	: Proses Model Evaluasi Konosersif.....	82
Gambar 2.21	: Proses Akreditasi.....	84
Gambar 2.22	: Proses Theory-driven Evaluation .....	85

Gambar 2.23 :	Key Component of The CIPP Evaluation Model and Associated Relationship With Programs .....	141
Gambar 2.24 :	Fungsi Evaluasi Dalam Mempengaruhi Peningkatan Sistem .....	143
Gambar 3.1 :	Model Evaluasi Penerapan Kebijakan Sistem Manajemen Keselamatan Berdasarkan Kode Internasional Manajemen Keselamatan (ISM-Code) pada Kapal PT. Pelayaran Nasional Indonesia (Persero) dengan Menggunakan Model Evaluasi CIPP dari Daniel L. Stufflebeam .....	166
Gambar 3.2 :	Desain Penelitian Evaluasi Penerapan Sistem Kebijakan Manajemen Keselamatan Berdasarkan ISM-Code pada Kapal PT. PELNI dengan Menggunakan Model Evaluasi CIPP dari Daniel L. Stufflebeam .....	167
Gambar 3.3 :	Alur Penelitian Evaluasi Kebijakan Penerapan Sistem Manajemen Keselamatan Berdasarkan ISM-Code pada kapal PT. PELNI.....	168
Gambar 4.1 :	Jumlah SDM PT. PELNI Tahun 2008-2012.....	249
Gambar 4.2 :	Alur Kompetensi dan Jabatan Nahkoda pada Kapal PT. PELNI .....	250
Gambar 4.3 :	<i>Perbandingan Data Kecelakaan Kapal PT. PELNI Tahun 1994-1999 dan 2007-2012 (sebelum dan sesudah ISM-Code diberlakukan).....</i>	288
Gambar 4.4 :	Tingkat Kepuasan Pelanggan/Penumpang Kapal PT. PELNI tahun 2012.....	294
Gambar 4.5 :	Perubahan Tingkat Kepuasan Penumpang Kapal PT. PELNI Tahun 2008-2012.....	295
Gambar 4.6 :	Grafik Perkembangan Penerapan GCG pada PT. PELNI .....	299
Gambar 4.7 :	<i>Grafik Pelanggaran Disiplin Pegawai PT. PELNI Tahun 2008-2012 .....</i>	301
Gambar 4.8 :	Barang dan penumpang diangkut Tahun 2008-2012	303

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	: Pedoman Observasi .....	363
Lampiran 2	: Pedoman Wawancara Komponen Konteks .....	366
Lampiran 3	: Pedoman Wawancara Komponen Input .....	369
Lampiran 4	: Pedoman Wawancara Komponen Proses .....	374
Lampiran 5	: Pedoman Wawancara Komponen Produk .....	381
Lampiran 6	: Catatan Lapangan Hasil Observasi .....	384
Lampiran 7	: Catatan Lapangan Hasil Wawancara .....	387
Lampiran 8	: Daftar Riwayat Hidup .....	392

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Transportasi mempunyai peran penting dan strategi untuk perwujudan wawasan Nusantara, memperkokoh ketahanan nasional dan mempererat hubungan antar bangsa dalam usaha mencapai tujuan pembangunan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana yang disampaikan oleh Adisasmita bahwa kegiatan transportasi tidak dapat dielakkan atau tidak dapat dilepaskan dari kehidupan manusia, selalu melekat dengan kegiatan perekonomian dan pembangunan.<sup>1</sup>

Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 49 tahun 2005 tentang Sistranas menegaskan bahwa sistem transportasi nasional harus berperan sebagai urat nadi dalam memperlancar kehidupan masyarakat dalam mendukung kegiatan ekonomi, sosial, budaya dan politik, yang efektif dan efisien, dalam menunjang sekaligus menggerakkan dinamika pembangunan nasional, meningkatkan modalitas manusia, barang dan jasa, membantu terciptanya pola distribusi nasional yang mantap dan dinamis, serta mendukung pengembangan wilayah dan lebih

---

<sup>1</sup> Sakti Adji Adisasmita, *Jaringan Transportasi Teori dan Analisis* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), h. 2.

memantapkan pembangunan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara serta dapat mempererat hubungan antar bangsa, sebagaimana yang disampaikan oleh Abas Salim adalah:

Transportasi mempunyai pengaruh besar terhadap perorangan, masyarakat, pembangunan ekonomi, dan sosial politik suatu negara. Pengangkutan merupakan suatu sarana dan prasarana bagi pembangunan ekonomi negara yang bisa mendukung lajunya pembangunan ekonomi (*rate of growth*).<sup>2</sup>

Pentingnya transportasi tersebut tercermin pada penyelenggaraannya yang mempengaruhi semua aspek kehidupan bangsa dan negara serta semakin meningkatnya kebutuhan jasa angkutan bagi mobilitas orang dan barang dalam negeri serta ke dan dari luar negeri. Di samping itu, transportasi juga berperan sebagai penunjang, pendorong dan penggerak bagi pertumbuhan daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang besar tetapi belum berkembang, dalam upaya peningkatan dan pemerataan pembangunan serta hasil-hasilnya. Sebagaimana pendapat Yamin transportasi merupakan kebutuhan turunan dari kegiatan ekonomi, sehingga pertumbuhan ekonomi suatu negara atau wilayah tercermin pada peningkatan intensitas transportasinya.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Abbas Salim, *Manajemen Transportasi* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012), h. 6

<sup>3</sup> M. Yamin Jinca, *Transportasi Laut Indonesia, Analisis Sistem dan Studi Kasus* (Surabaya: Brillan Internasional, 2011), h. 11.

Sebagaimana pendapat Morlak (1984) yang dikutip oleh Yasmin Jinca bahwa secara lebih khusus transportasi mempunyai beberapa peranan penting, yaitu peran ekonomis, peran sosial, peran politik dan peran dalam lingkungan sehingga pertumbuhan ekonomi suatu negara atau wilayah tercermin pada peningkatan intensitas transportasinya.<sup>4</sup>

Transportasi dapat dikelompokkan dalam moda transportasi menurut media atau tempat di mana pergerakan tersebut dapat dilakukan yaitu (1) transportasi darat (transportasi jalan dan rel), (2) transportasi udara, (3) transportasi laut/perairan (transportasi laut, sungai, danau dan penyebrangan), serta (4) transportasi multi moda transportasi (gabungan antara moda transportasi laut dan udara dan atau darat),<sup>5</sup> masing-masing moda transportasi memiliki karakteristik tersendiri sebagaimana tampak pada tabel 1.1 berikut:<sup>6</sup>

Tabel 1.1  
Karakteristik Moda Transportasi

Moda (Sistem)	Aksesibilitas	Mobilitas	Efisiensi
Jalan raya	Memiliki akses tinggi, langsung ke jalan, terbuka oleh terrain dan gunalahan	Kecepatan terbatas, kapasitas rendah, ketersediaan kendaraan/mobil tinggi	Rendah, sisi keselamatan, bahan bakar, biaya serta tidak hemat ruang
Jalan rel	Investasi infrastruktur dan sarana/kendaraan/lokomotif penumpang, barang tinggi	Kapasitas dan kecepatan lebih besar dibanding jalan raya	Biaya relatif tinggi aspek tenaga kerja per output rendah, efisiensi tinggi

<sup>4</sup> *Ibid.*, h. 8.

<sup>5</sup> Adiasmita, *op. cit.*, h. 18.

<sup>6</sup> Jinca, *op. cit.*, h. 14.

Moda (Sistem)	Aksesibilitas	Mobilitas	Efisiensi
Transportasi udara	Biaya infrastruktur tinggi aksesibilitas bagus untuk rute langsung	Kecepatan sangat tinggi, kapasitas kendaraan pesawat untuk barang terbatas	Relatif rendah dari sisi energi dan biaya operasi baik bagi muatan nilai tinggi
Transportasi perairan	Rute langsung, aksesibilitas dan ketersediaan jaringan pelayanan dan akses (pelabuhan) terbatas, aman	Kecepatan rendah, kapasitas dan kenyamanan penumpang terbatas kendaraan rendah	Efisiensi tinggi, biaya rendah untuk massal, hemat energi, keamanan bervariasi, cocok muatan barang

Menyadari pentingnya peran transportasi tersebut, transportasi laut sebagai salah satu moda transportasi nasional harus ditata dalam satu kesatuan sistem transportasi nasional yang terpadu dan mampu mewujudkan penyediaan jasa transportasi yang seimbang sesuai dengan tingkat kebutuhan dan ketersediaannya pelayanan angkutan yang selamat, aksesibilitas tinggi, terpadu, kapasitas mencukupi, teratur, lancar dan cepat, mudah dicapai, tepat waktu, nyaman, tarif terjangkau, tertib, aman, polusi rendah dan efisien.

Radika Purba menjelaskan bahwa dari segi pelayaran niaga (*shipping*) transportasi diartikan sebagai pengangkutan muatan melalui air dengan alat pengangkut air (kapal-tongkang dan lain-lain kecuali kapal perang atau kapal yang digunakan untuk tujuan perang).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Radiks Purba, *Angkutan Muatan Laut* (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), h. xv.

Sementara Abas Salim mendefinisikan bahwa, secara umum pengertian pelayaran niaga adalah usaha jasa dalam bidang penyediaan ruangan pada angkutan air atau angkutan laut untuk kepentingan pengangkutan muatan penumpang dan barang dagangan dari satu tempat ke tempat lain.<sup>8</sup> Sedangkan UU No. 17 tahun 2008 tentang Pelayaran menetapkan bahwa angkutan di perairan adalah kegiatan mengangkut dan/atau memindahkan penumpang dan/atau barang dengan menggunakan kapal.<sup>9</sup>

Strategisnya peran transportasi dalam mendukung pembangunan nasional maka jaringan transportasi diatur dalam sistem transportasi nasional (Sistranas) sesuai Kepmen No. 49 tahun 2005 di mana jaringan transportasi laut berupa trayek dibedakan menurut kegiatan dan sifatnya. Berdasarkan kegiatannya jaringan (trayek) transportasi laut terdiri dari jaringan transportasi laut dalam negeri (domestik) dan jaringan transportasi luar negeri (internasional).<sup>10</sup> Berdasarkan fungsi pelayanan transportasi laut sebagai *ship follow the trade* dan *ship promote the trade*, jaringan trayek transportasi laut dibagi menjadi pelayanan komersial dan non komersial,<sup>11</sup> sedang berdasarkan sifatnya jaringan transportasi sedang berdasarkan sifatnya jaringan transportasi laut terdiri

<sup>8</sup> Abbas Salim, *Manajemen Pelayaran Niaga dan Pelabuhan* (Jakarta: Pusaka Jaya, 1995), h. 2.

<sup>9</sup> Undang-undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran Pasal 1, Ayat 3.

<sup>10</sup> Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 49 Tahun 2005 Tentang Sistem Transportasi Nasional.

<sup>11</sup> Adisasmita, *op. cit.*, h. 23.

atas (a) jaringan pelayanan transportasi laut tetap dan teratur (*regular liner service*) yaitu jaringan pelayanan dengan trayek dan jadwal yang telah ditetapkan, (b) jaringan pelayanan transportasi laut tidak tetap dan tidak teratur yaitu jaringan pelayanan dengan trayek dan jadwal yang tidak ditetapkan (*Tramper*).<sup>12</sup> Pada pelaksanaan operasional kapal di laut adalah menjadi tanggung jawab pemerintah dalam melaksanakan pengawasannya sebagai regulator.<sup>13</sup>

Transportasi laut mempunyai karakteristik pengangkutan secara nasional dan menjangkau seluruh wilayah melalui perairan perlu ditingkatkan perannya sebagai penghubung antar wilayah, baik nasional maupun internasional termasuk lintas batas, karena digunakan sebagai sarana untuk menunjang, mendorong dan menggerakkan pembangunan nasional dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat serta menjadi Perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagaimana pendapat Donald Waters "Tiap moda memiliki karakteristik berbeda dan yang paling baik dalam suatu lingkungan tertentu bergantung pada tipe barang yang diangkut, lokasi, jarak, tujuan, dan hal lainnya."<sup>14</sup>

<sup>12</sup> H.K. Martono dan Eka Budi Tjahjono, *Transportasi di Perairan Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2008* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), h. 32.

<sup>13</sup> *Ibid*, h. 34.

<sup>14</sup> Donald Waters, *Transportasi Dalam Logistik Indonesia* (Jakarta: PPM, 2011), h. 102.

Bahwa transportasi laut memiliki peran yang vital dalam hubungannya terhadap sektor lain dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Transportasi laut berfungsi sebagai jembatan penghubung antar pulau mengingat Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelago*) terbesar di dunia dengan jumlah pulau lebih dari 17.502 dan garis pantai lebih dari 80.000 KM. Oleh karenanya transportasi laut memiliki peran penting sebagai infrastruktur dasar untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat yang tidak tergantikan (*irreplaceable*) yaitu aksesibilitas dan turut berperan dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang merata di seluruh wilayah Nusantara.

Kehandalan dan kelangsungan arus perpindahan penumpang dan barang melalui laut, tidak terlepas dari peran PT Pelayaran Nasional Indonesia (PELNI) sebagai salah satu operator angkutan laut nasional. PT. PELNI dalam rangka melaksanakan kepentingan komersial berusaha untuk menghasilkan keuntungan bagi perusahaan dan negara dengan mengikuti kaidah *ship follows the trade*. Di sisi lain PT. PELNI mempunyai fungsi sosial sebagai penyedia jasa publik mengharuskan PT. PELNI melayani angkutan wilayah-wilayah terpencil untuk merangsang pertumbuhan ekonomi setempat (*ship promotes the trade*). Sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam akte pendirian PT. PELNI mengemban misi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya guna

memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat pada sektor perhubungan pengangkutan umum sebagai tulang punggung angkutan laut nasional (PELNI, 1975).<sup>15</sup>

Sejalan dengan sejarah dan perkembangannya PT. PELNI saat ini mengoperasikan 25 unit kapal penumpang, 4 unit kapal cargo dan 3 unit kapal ro-ro dan menyinggahi 73 pelabuhan di 30 propinsi. Adapun perkembangan mobilitas angkutan manusia dan barang melalui laut oleh PT. PELNI tahun 2006/2007 s/d 2010/2011 dapat dilihat pada tabel 1.2 di bawah ini.

Tabel 1.2  
Pembangunan Pengangkutan Melalui Laut oleh PT. PELNI  
tahun 2007/2008 s/d 2011/2012

Uraian/Satuan	2007/2008	2009/2010	2011/2012
Angkutan Penumpang (orang)	5.171.976	8.245.428	9.731.278
Angkutan barang (T/m <sup>3</sup> )	1.281.342	4.81.336	813.592

(Laporan realisasi kegiatan PT. PELNI 2011)

Dari tabel di atas dapat kita lihat pentingnya peran transportasi melalui laut oleh PT. PELNI dalam mendukung pembangunan nasional.

<sup>15</sup> Akte Pendirian PT PELNI

Namun demikian dalam memenuhi kebutuhan transportasi laut, akan dihadapkan pada faktor bahaya yang sangat tinggi karena pelayaran kapal di laut akan dijumpai badai, taupan, kabut, ombak, arus, karang laut, pendangkalan dan bahaya-bahaya navigasi lainnya. Di samping itu di laut tidak tersedia jalur trafik yang tetap, juga jarak alur lintas selalu berubah-ubah akan menjadikan bahwa transportasi melalui laut adalah suatu bentuk transportasi yang berisiko tinggi.<sup>16</sup>

Dalam mengurangi resiko kecelakaan kapal maka para ahli perkapalan, pemilik kapal ataupun pemerintah telah berupaya meningkatkan suatu teknologi bangunan kapal yang baik, dengan memenuhi peraturan-peraturan klasifikasi kelaikan kapal yang ditentukan oleh Badan Klasifikasi.<sup>17</sup> Ternyata persyaratan fisik/teknis yang diterapkan berdasar ketentuan Statutaria ataupun Badan Klasifikasi kenyataannya hanya mampu mencapai sebagian saja dari tujuan yang ingin dicapai di bidang keselamatan kapal termasuk pencemaran di laut.

Dapat kiranya penulis mengartikan bahwa resiko kecelakaan kapal di laut sampai saat ini masih besar walaupun peraturan-peraturan menyangkut kelaikan kapal sudah diterapkan.

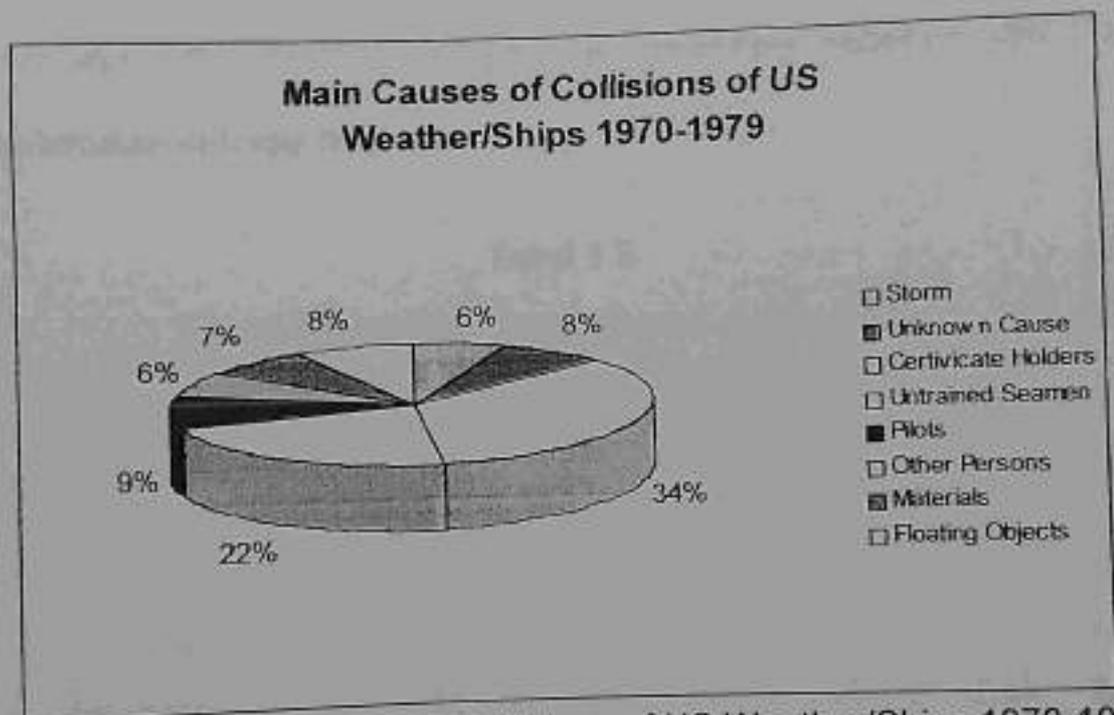
Data-data tentang sebab-sebab terjadinya kecelakaan di laut pada kapal-kapal di Amerika tahun 1970-1979 yang dihimpun oleh

---

<sup>16</sup> Datep Purna Saputra, *Prosedur Darurat dan SAR* (Jakarta: Republish, 2012), h. 1.

<sup>17</sup> *Ibid.*, h. 1.

International Maritime Organization (IMO) dari hasil analisa data ternyata 80% dari kecelakaan yang terjadi disebabkan oleh "Organization and Management Problem" yang disimpulkan bahwa penyebab kecelakaan terjadi karena faktor manusianya (*human error*).<sup>18</sup>



Gambar 1.1 Main Courses of Collisions of US Weather/Ships 1970-1970

Data kecelakaan kapal di laut yang dihimpun oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Direktorat Perkapalan dan Pelayaran (DITKAPEL) juga menyimpulkan bahwa data kecelakaan kapal pada perairan Indonesia adalah 2/3 dikarenakan faktor pengoperasian kapal merupakan kesalahan manusia dalam hal pengaturan, sistem dan peraturan kerja yang berarti kesalahan "manajemen sistem".

<sup>18</sup> Jinca, *op. cit.*, h. 150.

Mahkamah Pelayaran Indonesia dalam buku Himpunan Keputusan Sidang Kecelakaan Kapal di Laut tahun 1988 dapat ditarik kesimpulan bahwa faktor-faktor kecelakaan kapal terjadi dikarenakan kesalahan personil. Pada tabel 1.3 dan 1.4 dapat dilihat data kecelakaan kapal di laut dan jumlah korban/kerugian yang timbul pada kurun waktu 1992/1993 s/d 1994/1995 di perairan Indonesia sebelum ISM-Code diberlakukan sebagai berikut:

Tabel 1.3

Data Kecelakaan Kapal di Laut di Indonesia  
Tahun 1992/1993 s/d 1994/1995  
(Sebelum ISM-Code Diberlakukan)

No	Jenis Kecelakaan	1992/1993		1993/1994		1994/1995	
		Kpl	% Ks	Kpl	% Ks	Kpl	% Ks
1	Tubrukan	42	9,29	24	4,03	28	6,96
2	Kandas	34	10,53	30	8,65	23	8,48
3	Tenggelam	138	42,72	158	45,53	107	39,20
4	Kebakaran	12	3,71	4	1,16	9	3,30
5	Lain-lain	109	33,75	141	40,63	115	42,12
	Jumlah	335	100	347	100	282	100

(Data DITKAPEL DITJENLA 1995)

Tabel 1.4  
 Data Korban/Kerugian yang Ditimbulkan Akibat Kecelakaan di Laut  
 Tahun 1992/1993 s/d 1994/1995  
 (Sebelum ISM-Code Diberlakukan)

No	Macam Kerugian	1992/1993	1993/1994	1994/1995
1	Korban jiwa (meninggal/hilang)	127 orang	304 orang	229 orang
2	Muatan/harta benda	7.218,9 ton	344.138,28 ton	23.400.747 ton
3	Kapal tenggelam	138 kapal	158 kapal	107 kapal

(Data DITKAPEL DITJENLA 1995)

Pada tabel di atas dapat dilihat bahwa angka kecelakaan kapal di laut secara nasional sangat tinggi, adapun akibat terjadinya kecelakaan kapal dapat dikemukakan 80% dikarenakan kesalahan manusianya dalam mengoperasikan kapal yang tidak sesuai dengan prosedur kerja.

Dalam penulisan ini penulis akan mengevaluasi kode internasional manajemen keselamatan (ISM-Code) pada kapal PT. PELNI yang merupakan ujung tombak transportasi laut nasional, karena ternyata walaupun kebijakan manajemen keselamatan sudah diterapkan masih sering terjadi kecelakaan sebagaimana data dari kejadian kecelakaan kapal PT. PELNI sebelum diterapkan sistem manajemen keselamatan dapat disajikan dalam tabel 1.5 dan 1.6 sebagai berikut:

Tabel 1.5  
Data Kecelakaan pada Kapal PT. PELNI Tahun 1994/1995 s/d 1998/1999  
(Sebelum Penerapan ISM-Code)

No	Jenis Kecelakaan	1994/1995	1996/1997	1998/1999
1	Tubrukan	4	3	1
2	Kandas	4	3	2
3	Tenggelam	3	1	-
4	Kebakaran	1	2	1
5	Lain-lain	1	3	2
	Jumlah	12	10	6

(Data Team Khusus Kecelakaan Kapal PT. PELNI, 2000)

Tabel 1.6  
Data Kecelakaan pada Kapal PT. PELNI Tahun 2005/2006 s/d 2009/2010  
(Setelah Penerapan ISM-Code)

No	Jenis Kecelakaan	2007/2008	2009/2010	2011/2012
1	Tubrukan	2	-	-
2	Kandas	1	1	1
3	Tenggelam	-	-	1
4	Kebakaran	1	1	-
5	Lain-lain	1	1	1
	Jumlah	5	3	3

(Data Team Khusus Kecelakaan Kapal PT. PELNI, 2012)

Dari beberapa uraian di atas, nampak bahwa terjadinya kecelakaan kapal di laut dapat mengakibatkan hilangnya jiwa manusia, harta benda dan pencemaran di laut itu dikarenakan oleh kesalahan manusia. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan fungsi keselamatan pengoperasian kapal yang terpadu, tertib, lancar, aman, nyaman dan efisien perlu ditingkatkan melalui jalur manajemen, sehingga pemahaman prosedur pelaksanaan kerja, sistem koordinasi dalam pelaksanaan orang-orang yang bertugas di kapal dapat dilaksanakan secara maksimal. Sebagaimana pendapat Terry dan Rul mendefinisikan manajemen adalah: "Suatu proses untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain".<sup>19</sup>

Dalam Kode Internasional Manajemen Keselamatan (*International Safety Management-Code*) yang disingkat dengan ISM-Code untuk menjamin keselamatan kapal di laut, pencegahan kecelakaan manusia atau hilangnya jiwa dan menghindari dari kerusakan lingkungan khususnya terhadap lingkungan maritime serta harta benda, perusahaan harus menetapkan sistem manajemen keselamatan dengan sasaran: (1) Menyiapkan tata kerja praktis yang aman dalam pengoperasian kapal dan suatu lingkungan kerja yang aman. (2) Menetapkan tata cara pengamanan terhadap semua resiko yang

---

<sup>19</sup> George R. Terry dan Leslic W. Rul, *Dasar-dasar Manajemen* (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), h. 1.

mungkin terjadi. (3) Secara terus menerus meningkatkan kemampuan manajemen keselamatan dan personil di darat dan di laut termasuk persiapan pengamanan keadaan darurat yang berkaitan dengan keselamatan dan perlindungan lingkungan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Pieter Batti bahwa :

Cara yang dikembangkan pada ISM-Code adalah membuat sistem manajemen yang mampu untuk menciptakan kerjasama yang baik dan erat antara manajemen darat dan manajemen di atas kapal untuk dapat mengoptimalkan kapal dengan aman.<sup>20</sup>

Namun demikian sasaran di atas, efektivitas dalam penerapan sistem manajemen keselamatannya tergantung pada keaktifan perbaikan sistem manajemen keselamatan pada perusahaan masing-masing yang juga merupakan bagian dari *International Safety Management (ISM-Code)*. Karena ISM-Code menghendaki adanya komitmen dari manajemen tingkat puncak sampai pelaksana, baik di darat maupun di kapal.<sup>21</sup>

Sejarah tenggelamnya kapal Titanic tahun 1912 menyadarkan masyarakat maritim dunia untuk membentuk badan internasional yang mengurus kebijakan-kebijakan industri maritim, maka pada tahun 1948 terbentuklah IMCO (*Inter-Governmental Maritime Consultative*

<sup>20</sup> Pieter Batti, *Keselamatan Pelayaran dan Pencegahan Pencemaran Kapal* (Jakarta: PT Konsultasi Buana Maritim Nusantara, 2000), h. 215.

<sup>21</sup> Jinca, *op. cit.* h. 150.

*Organization*) dan berubah pada tahun 1982 menjadi *International Maritime Organization* (IMO). Badan ini di bawah naungan PBB yang bertujuan untuk memberikan standarisasi kelaikan kapal, maka terbitlah konvensi IMO yang sangat terkenal yaitu SOLAS (*Safety of Life at Sea*) tahun 1948. Selanjutnya mengalami perubahan pada tahun 1960 dan perubahan untuk terakhir kalinya pada tahun 1974 sehingga menjadi SOLAS 74 dan diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia melalui Kepres 65 tahun 1980.

Tenggelamnya kapal "*Harold of Free Enterprise*" tahun 1987 disebabkan kelalaian manusia atau *human error*. Kejadian yang menelan korban lebih dari 500 orang, sehingga negara-negara anggota IMO melalui Council merekomendasikan *International Safety Management* (ISM) Code melalui proses penerbitan *tacid* sesuai resolusi IMO No. 741 (18) tahun 1993 dan diadopsi menjadi SOLAS 74 Chpter IX tentang *Safety Management*.

Berdasarkan Kepres 65 tahun 1980 dan keputusan Dirjen Perhubungan Laut No. PY671/1/6-96 tanggal 12 Juli 1996 ISM-Code diberlakukan pada kapal berbendera Indonesia pada tanggal 01 Juli 1998 untuk kapal penumpang dan seluruh kapal lainnya sudah diberlakukan terakhir tanggal 01 Juli 2006 yaitu terakhir kapal motor di bawah 500 GT.

Berdasarkan Keputusan Direksi PT. PELNI No. 17 tanggal 25 Juni 1998 ISM-Code diberlakukan bagi seluruh kapal-kapal PT. PELNI dan telah memiliki sertifikasi DOC (*Document of Compliance*) untuk bukti sertifikasi manajemen perusahaan di darat dan SMC (*Safety Management Certificate*) untuk manajemen di kapal.

Dengan ditetapkan ISM-Code maka sistem pengorganisasian kapal dan tanggung jawab di atas kapal berubah dari manajemen tradisional ke manajemen yang harus memperhatikan faktor keselamatan dan perlindungan lingkungan.<sup>22</sup> Dengan pemberlakuan ISM-Code diharapkan keselamatan kapal akan lebih terjamin.<sup>23</sup> Keputusan Presiden No. 65 Tahun 1980 tentang ratifikasi SOLAS 74 Article I menegaskan bahwa :

*The contracting governments undertake to promulgate all laws, decrees, order and regulations and to take all other steps witch may be necessary to give the present convention full and complete effect, so as to ensure that, from the point at view at safety of life, a ship is fit for the service for which it is intended.*<sup>24</sup>

Demikian juga pada resolusi IMO A.443 (XI) mengamanatkan bahwa :

*The assembly adopted resolution A.443 (XI) by witch it invited all government to take the necessary steps to safeguard the shipmaster in the proper discharge at his responsibilities with regard to maritime safety and the protection at the marine environment.*<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Parlindungan Siahaan, *et. al.*, *Kompetensi dan Keterampilan Pelaut* (Jakarta: Yayasan Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Pelayaran, 1999), h. 2.

<sup>23</sup> Jinca, *op. cit.*, h. 150.

<sup>24</sup> Keputusan Presiden No. 65 Tahun 1980 tentang Ratifikasi SOLAS 75 Article 1 (b).

<sup>25</sup> Resolusi IMO A.403 (XI) Tahun 1993.

Dari kurun waktu tahun 1998 s/d 2012 sudah lebih dari 13 tahun PT. PELNI mengimplementasikan penerapan kebijakan manajemen keselamatan berdasarkan ISM-Code dirasakan banyak perubahan dalam meningkatkan sistem keselamatan kapal. Namun pada kenyataannya masih terdapat kendala-kendala atau ketidaksesuaian bahkan masih terdapat kecelakaan kapal yang dapat merugikan perusahaan dan pengguna jasa. Sebagaimana dijelaskan pada Resolusi IMO A.741 (1) 93 tentang ISM-Code bahwa ketidaksesuaian besar "Major Non-Conformity" artinya penyimpangan diidentifikasi dapat menjadi ancaman serius kepada personil dan keselamatan kapal atau beresiko tinggi terhadap lingkungan serta memerlukan tindakan perbaikan yang mendasar, sebagai tambahan termasuk ketidaksesuaian besar adalah tidak dilaksanakannya persyaratan ISM-Code.<sup>26</sup>

Berangkat dari uraian di atas, peneliti berkeinginan mengkaji lebih jauh melalui Evaluasi Kebijakan Penerapan Sistem Manajemen Keselamatan Berdasarkan Kode Internasional Manajemen Keselamatan (ISM-Code) Pada Kapal PT. PELNI.

## B. Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah maka fokus penelitian ini adalah: "Evaluasi Penerapan Kebijakan Sistem Manajemen Keselamatan

---

<sup>26</sup> Resolusi IMO A.741 (18) Tahun 1993.

Berdasarkan Kode Internasional Manajemen Keselamatan (ISM-Code) pada kapal PT. PELNI", agar dapat lebih fokus dan mampu mengumpulkan temuan yang mendalam, maka fokus penelitian bertujuan untuk memperoleh data dan fakta yang akurat tentang latar kebutuhan, perencanaan, implementasi dan hasil penerapan kebijakan sistem manajemen keselamatan berdasarkan Kode Internasional Manajemen Keselamatan (ISM-Code) pada kapal PT. PELNI. Berkaitan dengan hal tersebut maka sub fokus fokus penelitian adalah sebagai berikut:

1. Mengevaluasi kebijakan pada komponen kontek yang meliputi latar kebutuhan yang mendesak PT. PELNI menerapkan kebijakan sistem manajemen keselamatan berdasarkan *International Safety Management Code* (ISM-Code), kebijakan keselamatan dan perlindungan lingkungan.
2. Mengevaluasi kebijakan pada komponen *input* yang meliputi perencanaan penerapan kebijakan sistem manajemen keselamatan berdasarkan kode internasional manajemen keselamatan (ISM-Code) pada kapal PT. PELNI.
3. Mengevaluasi kebijakan pada komponen proses yang meliputi implementasi penerapan kebijakan sistem manajemen keselamatan berdasarkan kode Internasional Manajemen Keselamatan (ISM-Code) pada kapal PT. PELNI.

4. Mengevaluasi kebijakan pada komponen produk merupakan pencapaian hasil-hasil penerapan kebijakan sistem manajemen keselamatan berdasarkan kode Internasional Manajemen Keselamatan (ISM-Code) pada kapal PT. PELNI.

### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan fokus dan sub fokus penelitian sebagaimana diuraikan di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah latar kebutuhan PT. PELNI menerapkan kebijakan sistem manajemen keselamatan atau *Safety Management System* berdasarkan internasional manajemen keselamatan atau *International Safe Management Code* (ISM-Code).
2. Bagaimanakah perencanaan penerapan kebijakan sistem manajemen keselamatan berdasarkan kode internasional manajemen keselamatan (ISM-Code) pada kapal PT. PELNI
3. Bagaimanakah implementasi penerapan kebijakan sistem manajemen keselamatan berdasarkan manajemen keselamatan (ISM-Code) pada kapal PT. PELNI
4. Bagaimanakah hasil-hasil yang telah dicapai penerapan kebijakan sistem manajemen keselamatan berdasarkan kode internasional manajemen keselamatan (ISM-Code) pada kapal PT. PELNI.

#### D. Kegunaan Penelitian

##### 1. Kegunaan terhadap dunia akademis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat pada dunia akademis yang digunakan sebagai bahan kajian dalam meningkatkan ilmu pengetahuan khususnya pada penerapan kebijakan sistem manajemen keselamatan berdasarkan kode Internasional Manajemen Keselamatan (ISM-Code)

##### 2. Kegunaan terhadap dunia praktek

- a. Dapat mengetahui sejauh mana penerapan kebijakan sistem manajemen keselamatan berdasarkan kode internasional manajemen keselamatan (ISM-Code) pada kapal PT. PELNI telah dilaksanakan
- b. Dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran pada PT. PELNI dan instansi terkait dalam menentukan kebijakan-kebijakan selanjutnya khususnya yang terkait dengan manajemen keselamatan kapal.

## BAB II

### KAJIAN TEORETIK

#### A. Konsep Evaluasi Kebijakan

##### 1. Konsep Evaluasi

Sejarah evaluasi dimulai dari Tiongkok (Cina) pada tahun 2000 SM. Evaluasi dipergunakan untuk mengevaluasi para pegawai kerajaan Seleksi calon pegawai dengan mengevaluasi pengetahuan yang diperlukan untuk melaksanakan layanan publik, sedangkan di Indonesia evaluasi sudah dilakukan sejak jaman penjajahan Belanda yang dipergunakan untuk mencari kualitas produk seperti rempah-rempah, kopi, teh, karet dan sebagainya dengan istilah *connoisseurship*.<sup>1</sup>

Dalam Kamus Istilah Peraturan kata evaluasi diartikan sebagai penilaian atas data dan informasi hasil monitoring yang dilakukan melalui pelaksanaan pengamatan dan pengumpulan data.<sup>2</sup> Evert Vedung mendefinisikan bahwa evaluasi "*at careful retrospective assessment of the merit, worth and value of administration, output and outcome at government intervention, witch is intended to play a role in future practical action situation.*"<sup>3</sup> Dunn mendefinisikan bahwa evaluasi

<sup>1</sup> Wirawan. *Evaluasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), h. 4.

<sup>2</sup> Tim Redaksi Tatabahasa. *Kamus Istilah Peraturan* (Jakarta: PT. Tata Nusa, 2010), h. 79.

<sup>3</sup> Evert Vedung. *Public Policy and Program Evaluation* (Canada: Transaction Publishers, 2009), h. 3.

mempunyai arti yang berhubungan masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program.<sup>4</sup> Kembali Wirawan mengartikan bahwa evaluasi, riset evaluasi atau sains evaluasi merupakan ilmu atau cabang ilmu pengetahuan di mana evaluasi merupakan alat dari berbagai cabang ilmu pengetahuan dalam penerapan ilmu pengetahuan dalam praktek profesi.<sup>5</sup> Noe berpendapat bahwa langkah terakhir dari proses perencanaan adalah mengevaluasi akhir untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan dari suatu program.<sup>6</sup> Untuk itu alternatif strategi harus secara mendalam dievaluasi dengan mengidentifikasi manfaat dan kelemahan utama setiap strategi termasuk asumsi yang mendasari setiap strategi.<sup>7</sup> Demikian juga dengan kebijakan yang sudah dilaksanakan harus dievaluasi, yang bertujuan buka untuk menyalah-nyalahkan melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan.<sup>8</sup>

Pendapat para pakar evaluasi memformulasikan definisi mengenai evaluasi dengan formulasi yang berbeda, tentang tetapi intinya sama sebagaimana yang dikutip oleh Wirawan dan definisi

<sup>4</sup> William N. Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, terjemahan Samudra Wibawa et al., (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003), h. 608.

<sup>5</sup> Wirawan, *op. cit.*, h. 2.

<sup>6</sup> Raymond, A. Noe., et. al. *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Salemba Empat, 2010), h. 264.

<sup>7</sup> Mulyadi, *Sistem Manajemen Strategik Berbasis Balanced Scorecard* (Yogyakarta: UPPAMP YKPN, 2005), h. 130.

<sup>8</sup> Rian Nugroho, *Public Policy* (Jakarta: Gramedia, 2009), h. 670.

evaluasi dari literatur tersebut dibuat tabel sebagaimana tercantum pada tabel 2.1.<sup>9</sup>

Tabel 2.1  
Definisi Evaluasi dari Literatur

Sumber	Definisi Evaluasi
The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1994)	"Evaluation: The systematic investigation of the worth or merit of an object."
Ralph Tyler (Brinkerhoff et al, 1983)	"... the process of determining to what extent the educational objectives are actually being realized."
USA Office of Health Evaluation (Michael Quinn Patton, 1978)	"Evaluation research is the systematic collection of information about the activities and outcomes of actual programs in order for interested persons to make judgments about specific aspects of what the program is doing and affecting."
American Evaluation Association ( <a href="http://www.evaluationwiki.org/">http://www.evaluationwiki.org/...</a> )	"... evaluation involves assessing the strengths and weakness of programs, policies, personnel, product, and organizations to improve their effectiveness."
<a href="http://www.socialresearchmentod.net/">http://www.socialresearchmentod.net/..</a>	"Evaluation is the systematic acquisition and assessment of information to provide useful feedback about some object."

<sup>9</sup> Wirawan, *op. cit.*, h. 7.

Sumber	Definisi Evaluasi
Peter H. Rossi & Howard E. Freeman (1985)	"Evaluation research is a systematic application of social research procedures in assessing the conceptualization and design, implementation, and utility of social intervention programs."
Daniel L. Sufflebeam (2003)	"Evaluation is the process of delineating, obtaining, reporting, and applying descriptive and judgmental information about some object's merit, worth, probity and significance in order to guide decision making, support accountability, disseminate effective practices, and increase understanding of the involved phenomena."
<a href="http://www.socialresearchmenthoods.net/">http://www.socialresearchmenthoods.net/</a>	Evaluation is the systematic acquisition and assessment of information to provide useful feedback about some object.
Alkin (1990)	The term evaluation refer to the activity of systematically collecting, analyzing and reporting information that can be used to change attitudes or to improve the operation of a project or program. The word systematic stipulates that the evaluation must be planned.
C.H. Weiss (1998)	"...the systematic assessment of the operation and/or the outcome of a program or policy, compared to a set of explicit standards, as a mean of contributing to the improvement of the program or policy." Inter
Evert Vendung (2004)	"Careful retrospective assessment of the merit, worth, and value of administration, output, and outcome of government intervention, which is intended to play a role in future, practical situations."

Sander dan Chair mendefinisikan bahwa evaluasi :

*The systematic integration of the worth on merit at on object for the purpose of covisenses in that book the term from will be used generically to refer to the object at evaluation objects covered by these standards include educational and training program, project and material a meta evaluation is an evaluation of an evaluation.*<sup>10</sup>

Nawawi menulis bahwa evaluasi (*evaluation*) yang berarti hanya manusia makhluk yang diberi kemampuan melakukan penilaian apakah pelaksanaan semua kemampuan tersebut merupakan cara berpikir atau pemikiran, cara berpendapat atau pendapat, cara bersikap dan berperilaku yang baik atau buruk yang benar atau salah yang berguna atau bermanfaat atau tidak dan yang efektif/efisien atau tidak, dan sebagainya.<sup>11</sup> Stufflebeam juga berpendapat bahwa "*Evaluation arguably is society most fundamental discipline.*"<sup>12</sup> Begitu pentingnya evaluasi dalam mengukir keberhasilan kebijakan atau program. John M. Owen berpendapat :

Thus, evaluative engineers can focus on one or more aspects at policy or program delivery, development, implementation or impact consistent with hose, we take the view that evaluative enquiry should respond to questions of concern to identified clients, and that the findings should be framed to assist decision-making about the program under review.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> James R. Sondeas, Chair. *The Program Evaluasi Standards* (London: Sage Publications, 1994), h. 3.

<sup>11</sup> Hadari Nawawi. *Evaluasi dan Manajemen Kinerja di Lingkungan Perusahaan dan Industri* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2006), h. 40.

<sup>12</sup> Daniel L. Stufflebeam, Anthony J. Shinkfield. *Evaluation Theory, Models & Applications* (San Francisco: Viley, 2007), h. 4.

<sup>13</sup> John M. Owen. *Program Evaluation* (Singapore: Alden & Unwin, 2008), h. 17.

Berdasarkan beberapa definisi yang dikemukakan oleh para ahli tersebut di atas, maka dapat disintesisikan oleh penulis bahwa evaluasi adalah proses pengumpulan, analisis dan interpretasi informasi yang dilaksanakan secara berkala untuk menentukan apakah kebijakan telah berhasil atau terjadi kekurangan untuk diadakan peninjauan kembali atau perbaikan untuk penyempurnaan kebijakan selanjutnya sebagaimana berdasarkan Kepres No. 65 tahun 1980 tentang ratifikasi *Safety of Life at Sea (SOLAS)*. Chapter IX Tentang International Safety Manajemen (ISM-Code) Elemen 12.2 menegaskan bahwa *Company Verification Review and Evaluation* "The company should periodically evaluate the efficiency and when needed, review the SMS (Safety Manajemen System) in accordance procedures established by the company"<sup>14</sup> yaitu perusahaan harus mengevaluasi secara berkala dan apabila dianggap perlu meninjau kembali SMS sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan oleh perusahaan. Jika evaluasi kebijakan tidak efektif maka program atau kebijakan perlu segera dikaji ulang terhadap strategi untuk mencapai tujuan atau bahkan merevisi tujuan.<sup>15</sup> Spaulding berpendapat *in general, program evaluation examines programs to determine their worth and to make recommendation for*

<sup>14</sup> Resolusi IMO.A.741 (18) Tahun 1993 tentang International Safety Management Code (ISM-Code) Elemen 12.(2).

<sup>15</sup> Mahmudi. *Manajemen Kinerja Sektor Publik* (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2010), h. 73.

*programmatic refinement and success*.<sup>16</sup> Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan meraih hasil yang diinginkan.<sup>17</sup> Jadi evaluasi kebijakan merupakan langkah terakhir dalam proses kebijakan.<sup>18</sup> Sehingga dengan evaluasi dapat diketahui kebijakan telah dilaksanakan dengan baik atau belum sebagaimana pendapat Dunn adalah:

In a more specific sense evaluation refers to the production of information about the value or worth of policy outcomes. When policy outcome do in fact have value it is because they contribute to goals and objectives in the case we say that a policy or program has attained some significant level of performance which means that policy problems have been clarified or elevated.<sup>19</sup>

Pendapat Dunn, menegaskan bahwa evaluasi digunakan untuk mengetahui nilai atau manfaat hasil kebijakan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang akan dicapai dan masalah-masalah lain sesuai evaluasi yang dilaksanakan.

## 2. Tujuan Evaluasi

Evaluasi dilaksanakan untuk mencapai tujuan sesuai dengan obyek evaluasinya tujuan melaksanakan evaluasi adalah sebagaimana disampaikan oleh Stufflebeam bahwa tujuan terpenting dari evaluasi

<sup>16</sup> Dean T. Spaulding. *Program Evaluation in Practice* (San Francisco: Jossey-Bass, 2008), h. 5.

<sup>17</sup> Budi Einarno. *Kebijakan Publik, teori, Proses dan Studi Kasus* (Yogyakarta: CAPS, 2012), h. 228.

<sup>18</sup> Said Zainal Abidin. *Kebijakan Publik* (Jakarta: Salemba Humanika, 2012), h. 165.

<sup>19</sup> William N. Nunn. *Public Policy Analysis* (New Jersey: Prentice-Hall International Inc., 1994), h. 404.

adalah bukan untuk membuktikan (kesalahan/keuntungan) tapi untuk memperbaiki sebagaimana tertulis *"The most important purpose of evaluation is not to prove, but to improve it is a move agents the views that evaluation should be inquisitions, one short investigation, activities solely conducted by evaluators, or only instruments funded projects."*<sup>20</sup>

Wirawan menjelaskan bahwa tujuan utama dari tindakan evaluasi adalah untuk menentukan kelayakan atau nilai sesuatu dalam evaluasi.<sup>21</sup> Evaluasi merupakan kegiatan monitoring rutin atau permanen mengenai aktualisasi, intervensi perbaikan atau peningkatan pengetahuan dasar mengenai kebijakan sebagaimana pendapat Vendung :

*"Evaluation as qualified monitoring is usually a routine zed, continuo's feature at public decision-making system, as impact assessment, evaluation is frequently commissioned on specific accession, whether permanent of periodic monitoring or impact assessing, however evaluation is performed for either accountability, intervention improvement of basic knowledge advancement."*<sup>22</sup>

Vendung juga mengutip Arvidsson pada tulisannya yang mengatakan bahwa evaluasi adalah untuk tujuan *accountability, management, dan knowledge*<sup>23</sup> dan juga mengutip Chelimsky, Jose Hudson, Jhon Mayne dan Ray Thomlison yang mengatakan

<sup>20</sup> Daniel C. Stufflebeam, Anthony S. Shinkfield. *Evaluation Theory, Models, & Application*, op. cit., h. 4.

<sup>21</sup> Wirawan, op. cit., h. 81.

<sup>22</sup> Vendung, op. cit., h. 101.

<sup>23</sup> *Ibid.*, h. 101.

bahwa ada empat tujuan evaluasi yaitu (1) *to increase knowledge* (2) *to improve program delivery* (3) *reconsider program* dan (4) *to provide for accountability*.<sup>24</sup>

Wirawan menegaskan bahwa tujuan evaluasi antara lain adalah:<sup>25</sup> (1) mengukur pengaruh program terhadap masyarakat (2) menilai apakah program telah dilaksanakan sesuai dengan rencana (3) mengukur apakah pelaksanaan program sesuai dengan rencana (4) evaluasi program dapat mengidentifikasi dan menemukan mana dimensi program yang jalan mana yang tidak jalan (5) pengembangan staf program (6) memenuhi ketentuan undang-undang (7) akreditasi program (8) mengukur *cost effectiveness* dan *cost efficiency* (9) mengambil keputusan mengenai program (10) akuntabilitas (11) memberikan balikan pada pimpinan dan staf program (12) memperkuat posisi politik (13) mengembangkan teori evaluasi atau riset evaluasi.

Dunn menjelaskan bahwa evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan<sup>26</sup> (1) evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan (2) evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, h. 101.

<sup>25</sup> Wirawan, *op. cit.*, h. 22.

<sup>26</sup> Dunn, *op. cit.*, h. 609.

Stufflebeam, Madous dan Kellaghan menjelaskan bahwa *people expect evaluation to accomplish many different purposes: (1) to document event (2) to record student change (3) to detect institutional vitality (4) to place the blame for trouble (5) to aid administration decision making (6) to facilitate corrective action and (7) to increase and understanding at teaching and learning.*<sup>27</sup>

Ivancevich, Konopaske dan Mattenson berpendapat bahwa tujuan dasar dari evaluasi adalah untuk menyediakan informasi mengenai kinerja pekerjaan akan tetapi secara lebih spesifik, informasi tersebut dapat memenuhi berbagai tujuan utama antara lain:<sup>28</sup> (1) remunerasi, (2) prestasi pegawai, (3) efektivitas prosedur penilaian pegawai, (4) program diklat, (5) Menstimulasi perbaikan kinerja, (6) mengatasi hambatan kinerja, (7) kesempatan pengembangan pelatihan, (8) membentuk kesepakatan supervisor-karyawan mengenai eksekusi kinerja. Abidin menjelaskan bahwa berdasarkan hasil evaluasi terhadap perubahan-perubahan tersebut dirumuskan kebijakan lanjutan sebagai tindak lanjut dari evaluasi.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Daniel C. Stufflebeam, George F. Madous, Thomas Kellason. *Evaluasi Models* (New York: Kluwer Academic Publishers, 2002), h. 348.

<sup>28</sup> John M. Ivancevich, Robert Konopaske, Michael T. Matteson. *Perilaku dan Manajemen Organisasi* (Jakarta: Erlangga, 2007), h. 216.

<sup>29</sup> Said Zainal Abidin. *Kebijakan Kelembagaan Pengawasan* (Bandung: Aditama, 2011), h. 34.

Sementara Makmur berpendapat bahwa pencapaian tujuan dan sasaran yang telah dituangkan dalam suatu kebijakan, diperlukan usaha untuk mengatasi perasaan bosan, lemah dan lesu pasca kesuksesan yang telah diraih itu.<sup>30</sup> Lebih jauh Makmur menguraikan:

Peristiwa terjadinya kepuasan yang dialami setiap manusia sebagaimana yang telah dituangkan dalam bentuk kebijakan, merupakan suatu peristiwa yang sangat berani bagi yang bersangkutan. Kita sadari bahwa sesungguhnya banyak tujuan dan sasaran yang telah direncanakan namun untuk mencapainya, kita tidak dapat melakukan untuk mencapainya dalam waktu bersamaan.<sup>31</sup>

Faried dan Alam menjelaskan bahwa unsur tujuan sangatlah penting,<sup>32</sup> dengan mengutip Hoogewenf (1983) menegaskan bahwa tujuan itu pada umumnya adalah untuk: (1) memelihara ketertiban umum, (2) melancarkan kegiatan, (3) memperuntukkan dan membagi berbagai materi.<sup>33</sup> Jadi pada dasarnya suatu evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sejauh mana program-program kebijakan yang telah dijalankan mampu menyelesaikan masalah-masalah publik, yang artinya bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sejauhmana tingkat efektivitas dan efisiensi suatu program kebijakan dapat dijalankan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Makmur. *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan* (Bandung: Aditama, 2011), h. 34.

<sup>31</sup> *Ibid.*, h. 34.

<sup>32</sup> Faried Ali, Andi Syamsu Alam. *Studi Kebijakan Pemerintah* (Bandung: Aditama, 2012), h. 15.

<sup>33</sup> *Ibid.*, h. 16.

<sup>34</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik* (Yogyakarta: CAPS, 2012), h. 250.

Dari uraian di atas penulis mengartikan bahwa tujuan dan manfaat evaluasi adalah untuk mengetahui efektivitas sasaran yang telah dicapai, efisiensi, keuntungan (*profitability*), keadilan (*equity*), *detriment* dan manfaat tambahan dari kebijakan yang telah dilaksanakan bahkan apabila ada kekurangan-kekurangan untuk perbaikan. Hal ini sejalan dengan Resolusi IMO No. A.741 (18) 93 tentang ISM-Code dimana perusahaan dan semua kapal yang dimasukkan dalam *Safety Management System* (SMS) harus diaudit intern dan dievaluasi sedikitnya setahun sekali. Sasaran dari audit intern adalah untuk menentukan apakah berbagai elemen di dalam SMS perusahaan dilaksanakan dengan efektif dalam mencapai sasaran yang ditentukan. Untuk tujuan ini rencana audit harus disusun oleh perusahaan.<sup>35</sup> Yang dilaksanakan secara berkesinambungan agar SMS terus terjaga sesuai dengan kebutuhan dalam meningkatkan keselamatan dan pencegahan pencemaran

### 3. Konsep Kebijakan

#### a. Pengertian Kebijakan

Sekitar tahun 1970-an mulai berkembang konsep kebijakan publik (*public policy*) dalam ilmu administrasi negara.<sup>36</sup> Pendapat

<sup>35</sup> Resolusi IMO.A.741 (18) 93 Tentang ISM-Code Elemen 12(1) Penjelasan.

<sup>36</sup> Mukhlis Madani, *Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), h. 13.

Thomas Age dalam Abidin menyebutkan bahwa kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government choose to do or not to do*).<sup>37</sup> Abidin juga mengutip tulisan Heglo menyebutkan kebijakan sebagai "a course of action intended to accomplish some and" atau sebagai suatu tindakan yang termaksud untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>38</sup> Pernyataan-pernyataan kebijakan sering kali memuat kata-kata "to ensure, to follows, to maintain, to promote, to be, to accept" dan kata-kata kerja serupa itu.

Pendapat di atas dapat diartikan bahwa kebijakan adalah suatu keterangan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu sejalan apa yang disampaikan oleh Edi Suharto, kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.<sup>39</sup> Suharto juga mengutip tulisan Ealou dan Pnewitt kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Abidin, *op. cit.*, h. 6.

<sup>38</sup> *Ibid.*, h. 6.

<sup>39</sup> Edisuharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeth, 2010), h. 27.

<sup>40</sup> *Ibid.*, h. 7.

Pengertian kebijakan dalam penerapannya sering dibingungkan dengan istilah kebijaksanaan. Kosakata ini dapat dijelaskan sebagaimana pendapat Abidin yaitu perbedaan makna antara kata kebijaksanaan dan kebijakan tidaklah menjadi persoalan selama diartikan sebagai keputusan pemerintah yang relatif bersifat umum dan ditujukan kepada masyarakat umum.<sup>41</sup> Sebagaimana juga pendapat Budiarjo dalam Faried dan Alam bahwa konsep kebijakan secara konseptual sering dikonsepsikan dengan trimonologi "kebijaksanaan" sebagai konsep filsafat yang terminologinya dengan "Wisdon" yang berarti "cerita kebenaran" konsep "kebijaksanaan" diartikan sebagai suatu "pernyataan kehendak" dalam bahasa politik diistilahkan sebagai "*statement of intents*" atau perumusan keinginan.<sup>42</sup>

Thomas R. Dye dalam Wibawa mengatakan bahwa kebijakan adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.<sup>43</sup> Sebagaimana pendapat Aibidin, kebijakan adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau oleh lembaga yang berwenang untuk memecahkan masalah atau

---

<sup>41</sup> Abidin, *op. cit.*, h. 3.

<sup>42</sup> Farid Ali dan Andi Syamsu Alam, *Studi Kebijakan Pemerintah* (Bandung: Aditama, 2012), h. 11.

<sup>43</sup> Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), h. 2.

mewujudkan tujuan yang diinginkan masyarakat,<sup>44</sup> sebagaimana juga Resolusi IMO No. 741 (18) 1993 tentang ISM-Code elemen 2, menegaskan tentang *Safety and Environmental Protection Policy* atau kebijakan keselamatan dan perlindungan lingkungan.<sup>45</sup> *"The company should establish a safety and environmental protection policy which describes how the objective given in paragraph 1, 2 will be achieved"* dimana pada ketentuan ini mengatur bahwa "Perusahaan harus membuat suatu kebijakan tentang keselamatan dan perlindungan lingkungan yang menggambarkan bagaimana sasaran dapat tercapai," dan "Perusahaan harus memberikan jaminan bahwa kebijakan dilaksanakan dan dipertahankan di seluruh jajaran organisasi/perusahaan baik di darat maupun di laut."

ISM-Code Elemen 2 juga dijelaskan bahwa kebijakan harus ditandatangani oleh pimpinan atau pengambil keputusan yang menunjukkan komitmen manajemen.<sup>46</sup> Menjadi tanggung jawab perusahaan untuk menguraikan dan mendokumentasikan (dalam penyediaan kebijakan perusahaan).<sup>47</sup> Sasaran manajemen keselamatan

---

<sup>44</sup> Abidin, *op. cit.*, h. 19.

<sup>45</sup> Resolusi IMO A.741 (18) 93 tentang ISM-Code Elemen 2.

<sup>46</sup> ISM-Code Elemen 2.

<sup>47</sup> ISM-Code Elemen 2.

dan yang merupakan bagian dari *Safety Management System* (SMS). Sasaran keselamatan dari perusahaan boleh ditempatkan lebih tinggi dari pada ISM-Code.<sup>48</sup>

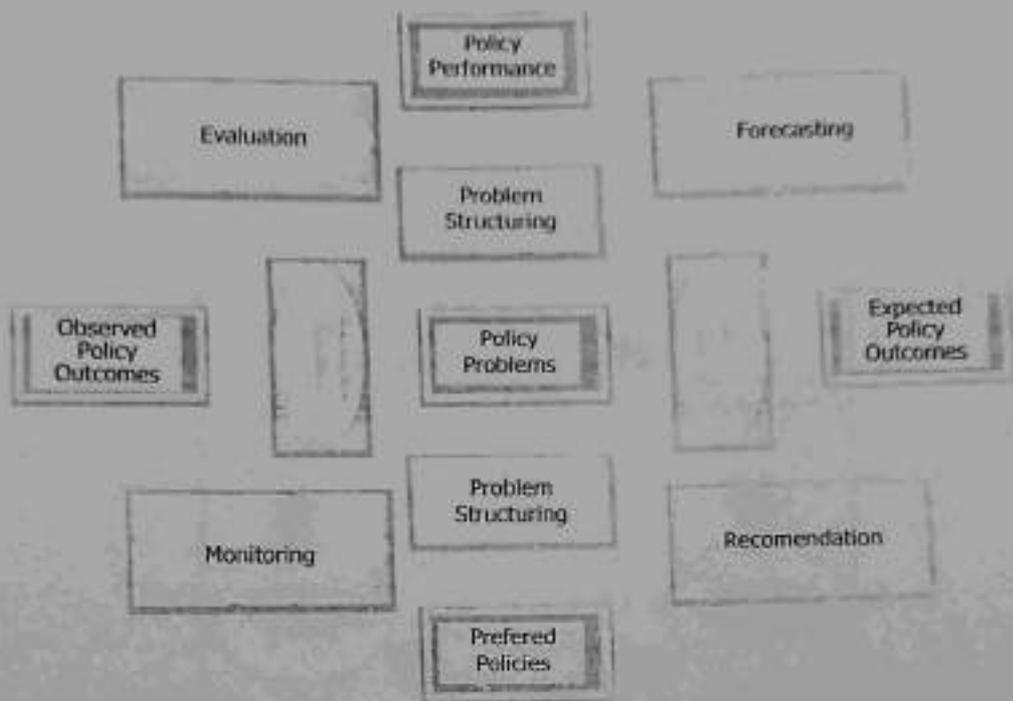
Berdasarkan pengertian dan pendapat para pakar tentang kebijakan di atas dapat diartikan bahwa kebijakan adalah langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah atau pimpinan perusahaan/ organisasi dalam melaksanakan program kerja/kegiatan untuk mencapai suatu tujuan yang disepakati, sebagaimana penerapan ISM-Code adalah kebijakan manajemen keselamatan dan perlindungan di laut sehingga dapat memperkecil bahkan meniadakan resiko kecelakaan (*zero accident*).

#### **b. Proses Kebijakan**

Seperti dipelajari dalam ilmu politik, sistem politik terdiri dari *input*, *throughput*, dan *output*. Kebijakan publik berada dalam sistem politik dengan mengandalkan kepada masukan (*input*) yang terdiri dari dua hal yaitu tuntutan dan dukungan. William N. Dunn membuat skema proses kebijakan sebagai berikut:

---

<sup>48</sup> Resolusi IMO.A.741(18) tentang ISM-Code Elemen 1.



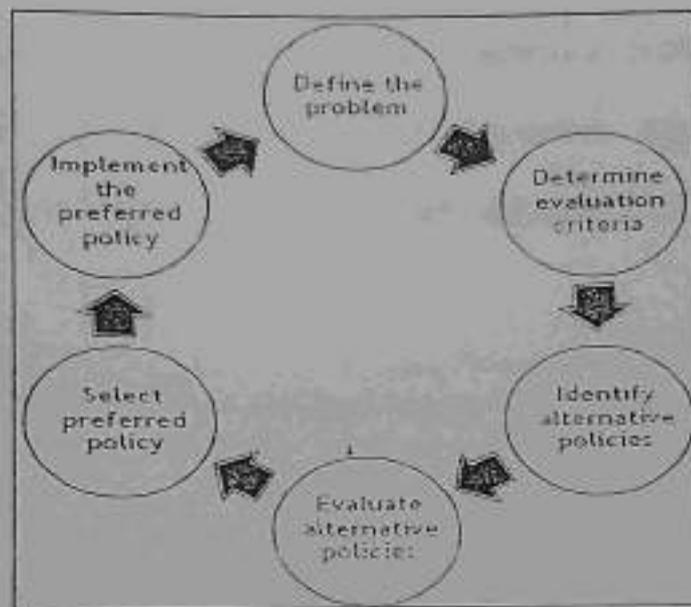
Gambar 2.1. Proses Kebijakan Menurut Dunn

Sesuai gambar 2.1 di atas dapat dijelaskan bahwa kelima tipe informasi yang relevan dengan kebijakan, saling berhubungan, tanda panah yang menghubungkan tiap komponen menggambarkan proses dinamis di mana satu tipe informasi dipindahkan pada informasi lain dengan menggunakan prosedur analisis kebijakan yang tepat.<sup>49</sup>

Stufflebeam dalam Wirawan menyatakan bahwa evaluasi harus didasarkan pada konteks yang jelas antara evaluator dan klien dalam bentuk kesepakatan tertulis mengenai apa yang harus

<sup>49</sup> William N. Dun, *op. cit.*, h. 19.

dilakukan, bagaimana, oleh siapa dan kapan kontrak harus dilaksanakan.<sup>50</sup> Selanjutnya model proses kebijakan dari Patton dalam Nugroho sebagai berikut.<sup>51</sup>



Gambar 2.2 Proses Kebijakan Menurut Patton

Teori Michael Patton dalam Wirawan<sup>52</sup> lebih menekankan teori mengenai utilisasi (pemakaian) dimana Patton mengembangkan diagram alir *Utilization-Focused Evaluatin* (U-FE) atau evaluasi berfokus pada utilitas dengan *flow chart* U-FE yang terdiri dari (a) identifikasi para pemakai yang dituju, (b) komitmen para pemakai kepada fokus evaluasi dan utilisasi evaluasi, (b) keterlibatan dalam metode-metode, desain dan pengukuran, (6) keterkaitan secara

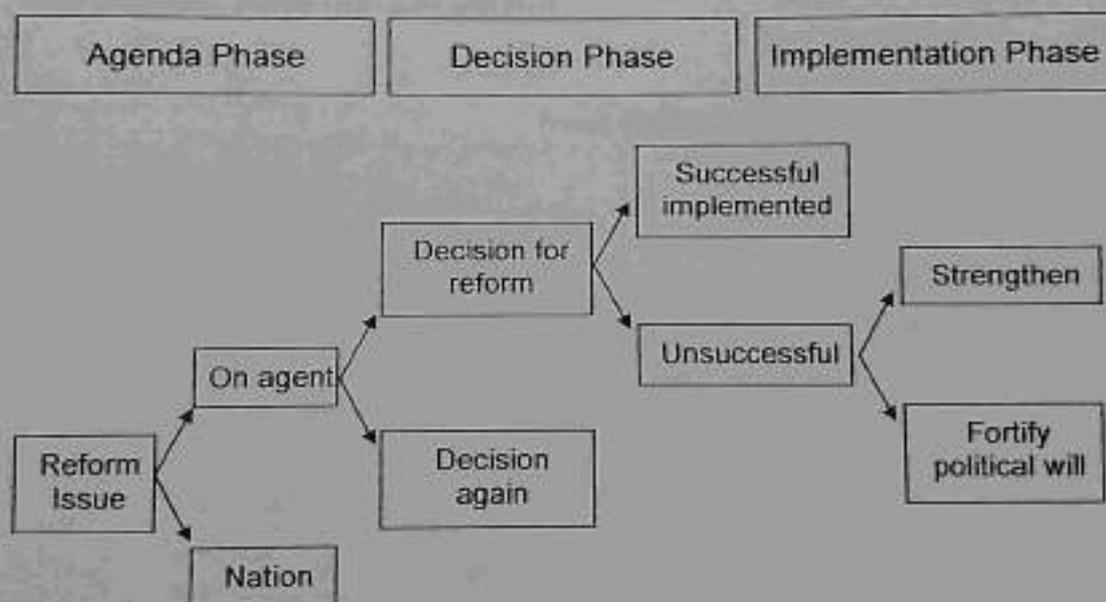
<sup>50</sup> Wirawan, *op. cit.*, h. 60.

<sup>51</sup> *Ibid.*, h. 494.

<sup>52</sup> Wirawan, *op. cit.*, h. 60.

efektif dan langsung menginterpretasikan temuan dan membuat penilaian, dan (e) membuat keputusan dimensi lebih lanjut.

Sementara itu, Mericle Grindle dan Jakson Thomas dalam Nugroho menyepakati bahwa pada dasarnya proses kebijakan tidak sepenuhnya linier, melainkan bergerak seperti diagram pohon keputusan (*decision tree model*) sebagaimana pada gambar 2.3.



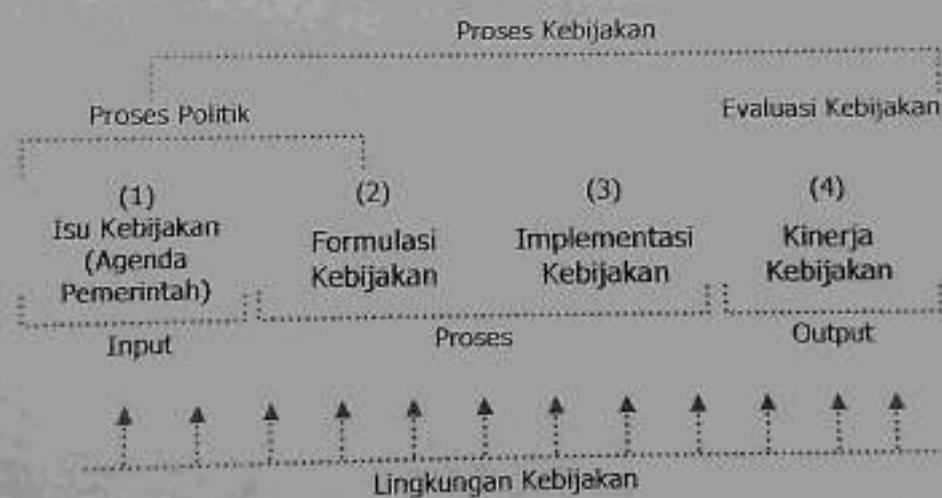
Gambar 2.3. Proses kebijakan menurut Grindle dan Thomas

Sejalan dengan pendapat Alkin dan Christine dalam Wirawan<sup>53</sup> yang menyatakan bahwa evaluasi Tree melukiskan Esensi dan perkembangan teori evaluasi dalam bentuk evaluasi Tree atau pohon teori evaluasi, dimana batang pohon evaluasi

<sup>53</sup> Wirawan, *op. cit.*, h. 60.

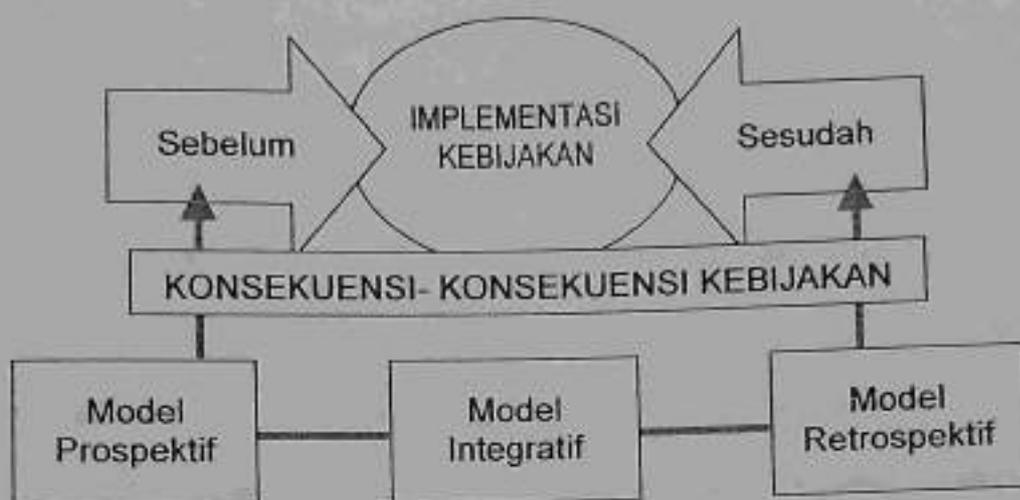
dibangun pada dua pondasi yaitu pertanggungjawaban dan kontrol (*accountability and control*).

Terdapat satu pola yang sama, bahwa model formal dari proses kebijakan adalah dari "gagasan kebijakan", "formalisasi dan legalisasi kebijakan", "implementasi", baru kemudian menuju kepada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan – yang didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan – seperti yang disampaikan pada gambar berikut.



Gambar 2.4 Proses kebijakan disarankan

Dari model-model di depan, dapat dipahami bahwa sebagai sebuah proses, kebijakan publik mempunyai proses "saling mengembangkan" dalam bentuk kontribusi "value" antar sub-sistem.



Gambar 2.6. Model Analisis Kebijakan

Dimana dari ketiga model analisis kebijakan tersebut dapat dijelaskan: pertama, model prospektif adalah bentuk analisis kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan 'sebelum' suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut sebagai model prediktif, karena seringkali melibatkan teknik-teknik peramalan (*forecasting*) untuk memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang akan timbul dari suatu kebijakan yang akan diusulkan. Kedua, model retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan 'setelah' suatu kebijakan implementasikan. Model ini biasanya disebut sebagai model evaluatif, karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan. Dan yang ketiga model integratif adalah model

perpaduan antara kedua model di atas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik "sebelum" maupun "sesudah" suatu kebijakan dioperasikan. Model analisis kebijakan ini biasanya melibatkan teknik-teknik peramalan dan evaluasi secara terintegrasi.

Edi Suharto memberikan pendefinisian analisis kebijakan sebagaimana terlihat pada tabel 2.2 sebagai berikut:<sup>56</sup>

Tabel 2.2  
Kerangka Analisis Kebijakan

Fokus	Parameter		
	Penelitian & Rasionalisasi	Nilai-nilai	Politik
<b>DEFINISI KEBIJAKAN SOSIAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apa masalah sosialnya?</li> <li>▪ Faktor apa yang mempengaruhi masalah tersebut</li> <li>▪ Siapa yang terpengaruh secara langsung oleh masalah tersebut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah definisi masalah rasional dan konsisten dengan penelitian yang ada?</li> <li>• Apakah definisi kelompok sasaran pada tingkat generalisasi tertentu sudah sesuai dengan penelitian?</li> <li>• Apakah kriteria yang digunakan untuk menyeleksi kelompok sasaran didukung oleh rasionalisasi dan penelitian?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah ini merupakan masalah sosial yang penting?</li> <li>• Nilai-nilai apa yang penting dalam melakukan seleksi kelompok sasaran? Apakah nilai-nilai tersebut sudah sesuai/tepat?</li> <li>• Nilai-nilai apa yang penting dalam menentukan penyebab masalah?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah definisi masalah secara politik dapat diterima?</li> <li>• Individu atau kelompok mana yang mendukung dan menentang pendefinisian kelompok sasaran? Apa akibatnya terhadap pendefinisian masalah sosial?</li> <li>• Apa akibat penentuan masalah tersebut terhadap individu</li> </ul>

<sup>56</sup> Ibid., h. 89.

Fokus	Parameter		
	Penelitian & Rasionalisasi	Nilai-nilai	Politik
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apakah penelitian yang ada mendukung penyebab masalah?</li> </ul>	<p>masalah?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Apakah nilai-nilai tersebut sudah tepat?</li> </ul>	<p>atau kelompok sasaran?</p>
<p><b>IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SOSIAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apa tujuan kebijakan sosial?</li> <li>• Program dan pelayanan sosial apa yang diberikan?</li> <li>• Bagaimana kebijakan tersebut didanai?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah tujuan kebijakan konsisten dengan Penelitian dan pendefinisian masalah?</li> <li>• Apa bentuk pelayanan sosial yang diberikan? Apakah penelitian mendukung pelayanan sosial yang dipilih?</li> <li>• Apakah struktur organisasi sudah sesuai dengan kebijakannya?</li> <li>• Apakah pendanaan memadai, teramalkan, dan tersedia sesuai dengan penelitian dan rasionalisasi?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nilai-nilai apa yang mempengaruhi tujuan kebijakan? Apakah nilai-nilai tersebut sudah tepat?</li> <li>• Apakah kebijakan memperlakukan klien secara tepat sesuai dengan kesamaan, kesetaraan, kelayakan dan penentuan nasib sendiri klien?</li> <li>• Apakah struktur organisasi mendukung efektivitas dan efisiensi pemberian pelayananan?</li> <li>• Apakah pendanaan memadai, teramalkan, dan tersedia sejalan dengan nilai?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seberapa besar tingkat kekuasaan yang menentang kebijakan? Bagaimana hal ini mempengaruhi kebijakan?</li> <li>• Adakah dukungan yang memadai yang dapat memungkinkan kebijakan diterapkan?</li> <li>• Individu dan kelompok mana yang akan diuntungkan oleh kebijakan ini? Apa dampaknya bagi implementasi kebijakan?</li> <li>• Apakah pendanaan memadai, teramalkan, dan tersedia sejalan dengan politik</li> </ul>

Fokus	Parameter		
	Penelitian & Rasionalisasi	Nilai-nilai	Politik
KONSEKUENSI KEBIJAKAN SOSIAL <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apa keuntungan dan kerugian kebijakan?</li> <li>• Apa konsekuensi kebijakan bagi klien, sistem sosial, dan sistem pelayanan sosial?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah keuntungan dan kerugian sejalan dengan penelitian dan rasionalisasi?</li> <li>• Apa konsekuensi yang diharapkan dan tidak diharapkan dari kebijakan dalam kaitannya dengan penelitian dan rasionalisasi?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah keuntungan dan kerugian sejalan dengan nilai-nilai?</li> <li>• Apa konsekuensi yang diharapkan dan tidak diharapkan dari kebijakan dalam kaitannya dengan nilai?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah keuntungan dan kerugian sejalan dengan politik?</li> <li>• Bagaimana dukungan dan penentangan terhadap kebijakan pada tingkat masyarakat mempengaruhi pemberian layanan?</li> </ul>

Sumber : Dikembangkan dari Guide 1995: 172-173)

Ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan publik yaitu: *pertama*, fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bahwa mengenai anjuran kebijakan yang "penting". *Kedua*, sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah. *Ketiga*, analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkan terhadap lembaga-lembaga dalam bidang-bidang kebijakan yang berbeda.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik* (Yogyakarta: CAPS, 2012), h. 165.

Macrae pada tulisannya yang dikutip oleh Dunn menjelaskan bahwa analisis kebijakan diambil dari beberapa disiplin ilmu dan profesi yang tujuannya bersifat deskriptif, evaluatif, dan preskriptif.<sup>58</sup> Sebagai disiplin ilmu terapan, analisis kebijakan meninjau tidak hanya ilmu sosial dan perilaku tetapi juga administrasi publik, hukum, etika dan berbagai macam cabang analisis sistem dan matematika terapan. Analisis kebijakan dapat diharapkan untuk menghasilkan informasi dan argumen-argumen yang masuk akal mengenai tiga macam pertanyaan (1) nilai yang pencapaiannya merupakan tolok ukur utama untuk melihat apakah masalah telah teratasi (2) fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai dan (3) teori dalam penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai. Selanjutnya menggunakan pendekatan empiris, valuatif dan naratif dapat dilihat pada tabel 2.3 sebagai berikut.<sup>59</sup>

Tabel 2.3  
Tiga Pendekatan Dalam Analisis Kebijakan

Pendekatan	Pertanyaan Utama	
Empiris	Adakah dan akankah ada (fakta)	Deskriptif dan prediktif
Valuatif	Apa manfaatnya (nilai)	Valuatif
Naratif	Apakah yang harus diperbuat (aksi)	Preskriptif

<sup>58</sup> Dunn, *op. cit.*, h. 510.

<sup>59</sup> Dunn, *loc. cit.*, h. 465

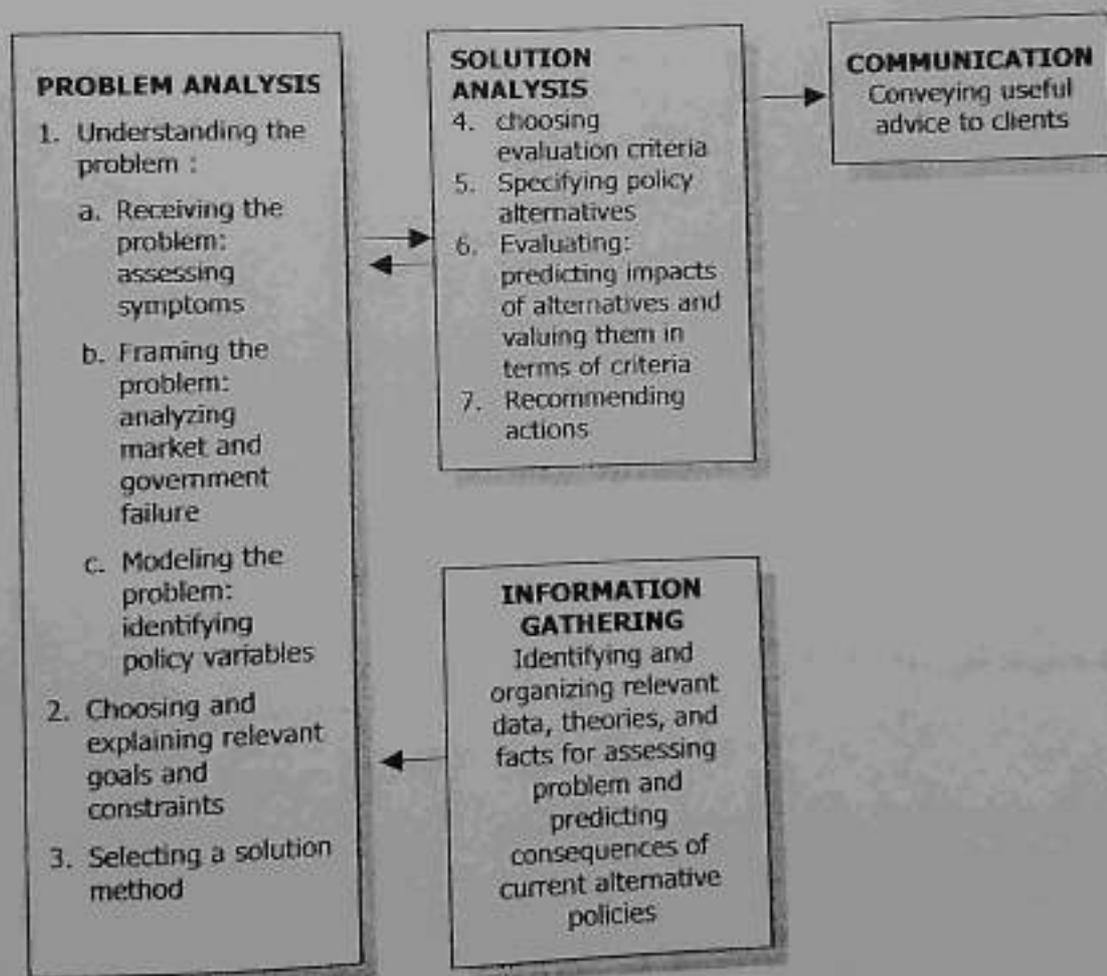
Tilaar dan Nugroho berpendapat bahwa terdapat perbedaan antara analisis kebijakan, penelitian kebijakan, monitoring kebijakan dan evaluasi kebijakan, secara sederhana perbedaan keempatnya dapat dilihat pada tabel sebagai berikut.<sup>60</sup>

Tabel 2.4  
Perbedaan Analisis, Monitoring, Evaluasi, dan Penelitian Kebijakan

	Analisis Kebijakan	Monitoring Kebijakan	Evaluasi Kebijakan	Penelitian Kebijakan
Produk ( <i>output</i> )	Nasehat, advis, dan/ atau rekomendasi kebijakan	Laporan perkembangan (progress report)	Penilaian terhadap sebagian ataupun seluruh dimensi dari proses kebijakan	Pemahaman yang mendalam akan suatu kebijakan
Pendekatan (kecenderungan)	Ilmu kebijakan	Pragmatis/ praktis	Strategis	Metodologis
Waktu pelaksanaan (timing)	Pra kebijakan	Pada saat kebijakan diimplementasikan	pasca implementasi (kebijakan)	Pra implementasi ataupun pasca (implementasi)
Pelaksana	Analisis kebijakan	Pengawas program	Tim evaluasi kebijakan	Lembaga keilmuan (universitas dan lain-lain)
Lama (durasi)	Sangat pendek hingga pendek	Sepanjang implementasi	Menengah	Pendek hingga panjang

<sup>60</sup> Tilaar, *op. cit.* h. 252.

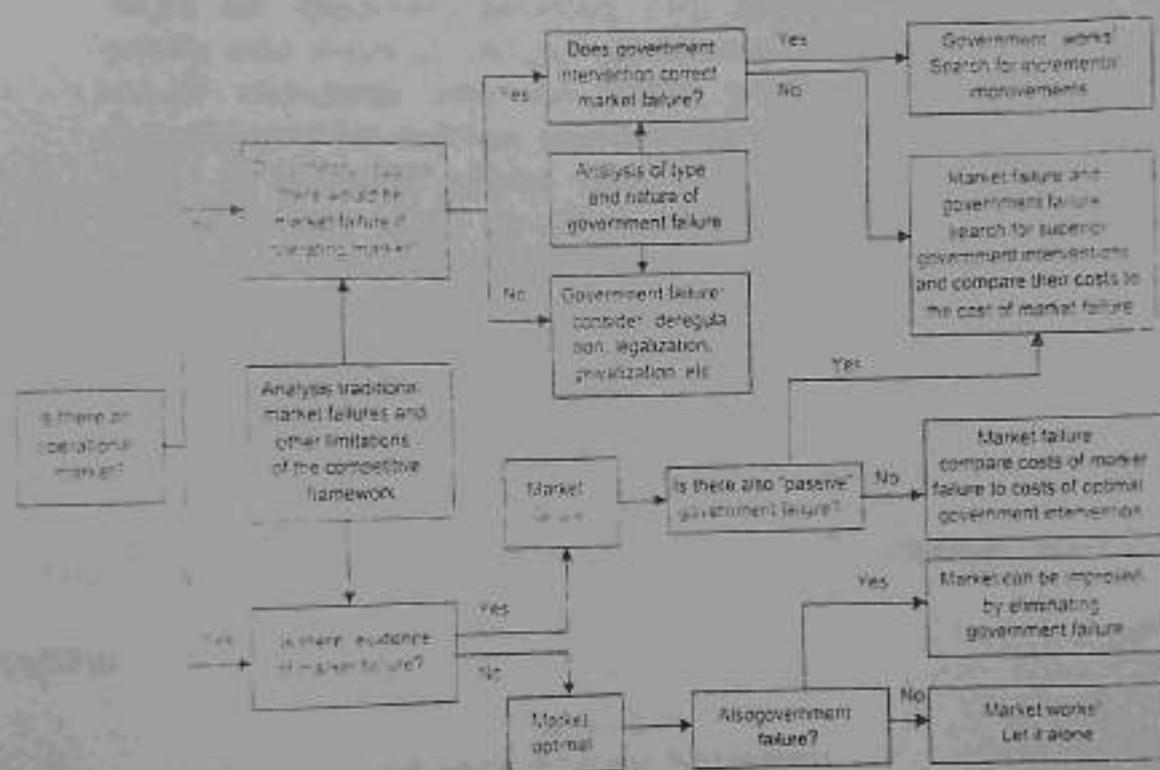
Weimer dan Vening dalam Nugroho pada waktu proses analisis, secara paralel dilakukan pekerjaan pengumpulan informasi yang disebut *"identifying and organizing relevant data, theories, and facts for assessing problem and predicting consequences of current and alternative policies"*<sup>61</sup> yang dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.7. Model Analisis Kebijakan Weimer-Wining

<sup>61</sup> Nugroho, *op. cit.*, h. 309.

Dari langkah-langkah tersebut yang perlu menjadi perhatian adalah framing, yang fokus pada dua kemungkinan akan masalah "Government ataukah "market failure"<sup>62</sup> yang dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.8. Model "Pohon Keputusan" Analisis Kebijakan.<sup>63</sup>

Patton dan Savicky dalam Nugroho mengemukakan 19 karakteristik analisis kebijakan yang berhasil yaitu:

- (1) a substantial effort devote to formulating the problem.
- (2) an exhaustive search for alternative.
- (3) explicit recognition and careful treatment of uncertainties.
- (4) substantial testing for sensitivity.
- (5) clear statements of assumptions, boundaries, and constraints.
- (6) data scrutinized for accuracy and relevance before being transformed into information and evidence.
- (7) appropriate models selected and developed.
- (8)

<sup>62</sup> Nugroyo, *op. cit.*, h. 309.

<sup>63</sup> *Ibid.*, h. 310.

models verified and tested for validity. (9) subjective judgments made explicit and justified. (10) adequate attention to the interests of others, including the general public, in recommendation. (11) report written so the findings can be used in further thinking about the problem. (12) at least a preliminary implementation plan. (13) explicit recognition of the environment, future generations, and interest groups that might be negatively affected. (14) attention to questions of equity and ways to compensate losers. (15) consistency with moral standards and the public welfare (16) alternatives investigated for political and organizational feasibility. (17) an effort to discover hidden costs that might later plague the implementers. (18) frequent communication between the analysis team and the client/sponsor and staffs. (19) extensive documentation and justification of the work<sup>64</sup>

Selanjutnya Patton dan Savicky dalam Nugroho meringkas pemikiran mereka tentang analisis kebijakan yang disebut sebagai "Basic Methods in the Policy Analysis Process"<sup>65</sup> sebagai tabel 2.5 berikut:

Tabel 2.5  
Tahapan Analisis Kebijakan

Step in Process		Method
All Steps		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifying and gathering data</li> <li>▪ Library search methods</li> <li>▪ Interviewing for policy data</li> <li>▪ Basic data analysis</li> <li>▪ Communicating the analysis</li> </ul>
1	Verifying, defining, and detailing the problem	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Back of the envelope calculations</li> <li>▪ Quick decision analysis</li> <li>▪ Creation on valid operational definitions</li> <li>▪ Political analysis</li> <li>▪ The issue paper/first cut analysis</li> </ul>

<sup>64</sup> Ibid., h. 343.

<sup>65</sup> Ibid., hh. 348-349.

	Step in Process	Method
2	Establishing evaluation criteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Technical feasibility</li> <li>▪ Economic and financial possibility</li> <li>▪ Political viability</li> <li>▪ Administrative operability</li> </ul>
3	Identifying alternatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Research analysis</li> <li>▪ No action analysis</li> <li>▪ Quick surveys</li> <li>▪ Literature review</li> <li>▪ Comparison of real world experiences</li> <li>▪ Passive collection and classification</li> <li>▪ Development of typologies</li> <li>▪ Analogy, metaphor, and sunectics</li> <li>▪ Brainstorming</li> <li>▪ Comparison with an ideas</li> <li>▪ Feasible manipulations</li> <li>▪ Modifying existing solutions</li> </ul>
4	Evaluating alternative policies	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extrapolations</li> <li>▪ Theoretical forecasting</li> <li>▪ Intuitive forecasting</li> <li>▪ Discounting</li> <li>▪ Sensitivity analysis</li> <li>▪ Allocation formulas</li> <li>▪ Quick decision analysis</li> </ul>
5	Displaying alternative and selecting among them	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Paired comparison</li> <li>▪ Satisficing</li> <li>▪ Lexicographic ordering</li> <li>▪ Non dominated alternative method</li> <li>▪ Standard alternative method</li> <li>▪ Matrix display systems</li> <li>▪ Political analysis</li> <li>▪ Implementation analysis</li> <li>▪ Scenario writing</li> </ul>
6	Monitoring and evaluating policy outcome	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Before and after comparisons</li> <li>▪ With and without comparisons</li> <li>▪ Actual versus planned performance</li> <li>▪ Experimental models</li> <li>▪ Quasi experimental models</li> <li>▪ Cost oriented approaches</li> </ul>

Step in Process	Method
2 Establishing evaluation criteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Technical feasibility</li> <li>▪ Economic and financial possibility</li> <li>▪ Political viability</li> <li>▪ Administrative operability</li> </ul>
3 Identifying alternatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Research analysis</li> <li>▪ No action analysis</li> <li>▪ Quick surveys</li> <li>▪ Literature review</li> <li>▪ Comparison of real world experiences</li> <li>▪ Passive collection and classification</li> <li>▪ Development of typologies</li> <li>▪ Analogy, metaphor, and sunectics</li> <li>▪ Brainstorming</li> <li>▪ Comparison with an ideas</li> <li>▪ Feasible manipulations</li> <li>▪ Modifying existing solutions</li> </ul>
4 Evaluating alternative policies	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extrapolations</li> <li>▪ Theoretical forecasting</li> <li>▪ Intuitive forecasting</li> <li>▪ Discounting</li> <li>▪ Sensitivity analysis</li> <li>▪ Allocation formulas</li> <li>▪ Quick decision analysis</li> </ul>
5 Displaying alternative and selecting among them	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Paired comparison</li> <li>▪ Satisficing</li> <li>▪ Lexicographic ordering</li> <li>▪ Non dominated alternative method</li> <li>▪ Standard alternative method</li> <li>▪ Matrix display systems</li> <li>▪ Political analysis</li> <li>▪ Implementation analysis</li> <li>▪ Scenario writing</li> </ul>
6 Monitoring and evaluating policy outcome	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Before and after comparisons</li> <li>▪ With and without comparisons</li> <li>▪ Actual versus planned performance</li> <li>▪ Experimental models</li> <li>▪ Quasi experimental models</li> <li>▪ Cost oriented approaches</li> </ul>

Pada Resolusi IMO.A 741 (18) 93 tentang ISM-Code Elemen

9.2 menjelaskan bahwa :

*The company should have procedures for responding to non conformities identified from internal audit and during routine operation of the ship and to ensure that all non conformities are properly investigated and the necessary corrective*

Sedangkan pada Elemen 12.1 tentang verifikasi, tinjauan dan evaluasi perusahaan menegaskan bahwa: "*The company should carry out internal safety audits to verify whether safety and pollution prevention activities comply with the Safety Management System (SMS)*". Dari uraian di atas jelaslah bahwa perusahaan harus melaksanakan audit intern untuk memverifikasi apakah kegiatan keselamatan dan pencegahan pencemaran telah dilaksanakan sesuai SMS. Dalam hal ini dilaksanakan evaluasi agar dapat mengukur sampai di mana kekurangan sistem yang telah dilaksanakan untuk diadakan revisi atau perbaikan sehingga keselamatan dan pencegahan pencemaran tetap terjamin.

#### **4. Metode dan Pendekatan Evaluasi**

##### **a. Metode Evaluasi Kebijakan**

Metodologi analisis kebijakan adalah sistem, aturan dan prosedur untuk menghasilkan pengetahuan yang bermanfaat atau pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.<sup>66</sup> Evaluasi pada waktu pelaksanaan

---

<sup>66</sup> Dunn, *op. cit.*, h. 208.

biasanya disebut evaluasi proses. Evaluasi setelah kebijakan disebut sebagai evaluasi konsekuensi (*output*), kebijakan dan/atau evaluasi dampak/pengaruh (*outcome*) kebijakan atau sebagai evaluasi sumatif.<sup>67</sup>

Tilaar dan Nugroho menuliskan bahwa evaluasi kebijakan biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan public guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya.<sup>68</sup> Lebih jauh ditulis :

Evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik evaluasi memberikan sumbangan pada klasifikasi dan karakteristik terhadap nilai-nilai yang mendasari. Pemilihan tujuan dan target, dan evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk rumusan masalah dan rekomendasi.<sup>69</sup>

Evaluasi kinerja suatu kebijakan adalah proses penilaian pelaksanaan tugas (*performance*) seseorang atau kelompok orang atau unit kerja organisasi atau perusahaan. Nawawi menuliskan bahwa evaluasi kinerja dilakukan terhadap pelaksanaan pekerjaan/jabatan oleh seorang pekerja/karyawan atau tim (*team*) kerja selama satu periode tertentu.<sup>70</sup> Dimana Nawawi juga berpendapat bahwa tujuan evaluasi kinerja adalah untuk mengetahui tingkat efektivitas dan efisiensi atau

<sup>67</sup> Nugroho, *op. cit.*, h. 671.

<sup>68</sup> Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), h. 226.

<sup>69</sup> *Ibid.*, h. 226.

<sup>70</sup> Hadari Nawawi, *Evaluasi dan Manajemen Kinerja di Lingkungan Perusahaan dan Industri* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2006), h. 71.

tingkat keberhasilan atau kegagalan seseorang pekerja/karyawan atau tim kerja dalam melaksanakan tugas/jabatan yang menjadi tanggung jawabnya.<sup>71</sup>

Wibowo menjelaskan bahwa metode yang dapat digunakan dalam melakukan evaluasi kinerja pada dasarnya sama dengan metode yang dipergunakan dalam mendapatkan umpan balik, melakukan penilaian dan review,<sup>72</sup> dalam penjelasannya Wibowo menilai bahwa pandangan Veccho, Robbins, Kreitner dan Kincki pada dasarnya sama dan bersifat saling melengkapi,<sup>73</sup> dimana metode yang dapat digunakan adalah (1) penilaian diri sendiri dan pekerja yang bersangkutan (2) penilaian dari atasan langsung (3) penilaian dari rekan sekerja (4) penilaian dari bawahan langsung (5) penilaian dari sumber lain seperti pelanggan, pemasok, komite para manajer, konsultan eksternal dan (6) evaluasi 360 derajat.

Sesuai dengan pendapat Wibowo diantara berbagai metode evaluasi tersebut di atas yang paling lengkap adalah metode evaluasi 360 derajat karena dapat mencakup kelima metode lainnya di atas. Sebagaimana yang dikutip oleh Wibowo dari pandangan Stephen P. Robbin dapat dilihat pada gambar berikut.<sup>74</sup>

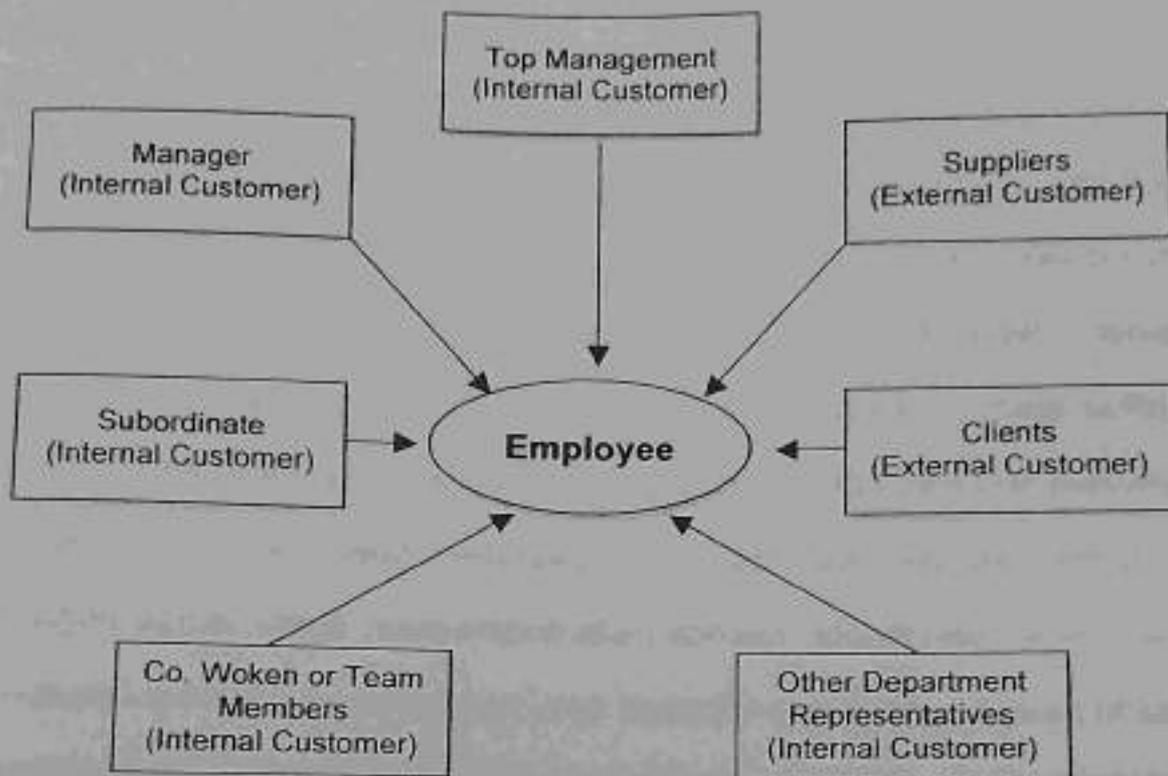
---

<sup>71</sup> *Ibid.*, h. 73.

<sup>72</sup> Wibowo, *Manajemen Kinerja* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), h. 269.

<sup>73</sup> *Ibid.*, h. 269.

<sup>74</sup> *Ibid.*, h. 269.



Gambar 2.9. Evaluasi 360 derajat

Dari uraian para pakar di atas mengartikan bahwa, sebuah kebijakan tidak boleh dilepas begitu saja, tetapi perlu diawasi dan salah satu cara yang efektif adalah dengan melaksanakan evaluasi kebijakan, dengan cara atau metode yang paling efektif digunakan adalah metode evaluasi 360 derajat karena mencakup semua komponen kebijakan yang akan dievaluasi, melalui metode ini diharapkan dapat memberikan informasi yang valid mengenai kinerja kebijakan yang telah dicapai.

## b. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Winarno dalam bukunya Kebijakan Publik mengutip pendapat Jones menyampaikan bahwa apabila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan.<sup>75</sup> Evaluasi dapat dilakukan pada berbagai tahap dalam proses kebijakan.<sup>76</sup> Pada setiap tahap terdapat tekanan dan tujuan yang berbeda dari evaluasi-evaluasi tersebut. Evaluasi awal melakukan penelitian atas konsep rencana dengan tujuan untuk menyempurnakan konsep. Monitoring melakukan evaluasi terhadap implementasi atau pelaksanaan dengan tujuan untuk melakukan koneksi guna penyempurnaan pelaksanaan, sedang evaluasi kinerja melakukan penilaian secara menyeluruh untuk waktu yang akan datang.<sup>77</sup>

Evaluasi kebijakan yang menempatkan kebijakan dalam penilaian atas pelaksanaan dan akibatnya memberikan pemahaman bahwa ada model yang dapat dijadikan penilaian baik dalam pelaksanaannya maupun akibat-akibat yang akan terjadi. Akibat yang segera dipahami disebut *effect* dan dapat dipahami dalam waktu lama sebagai hasil akhir disebut *impact* maka harus diketahui melalui evaluasi kebijakan.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Winarno, *op. cit.*, h. 229.

<sup>76</sup> *Ibid.*, h. 229.

<sup>77</sup> *Ibid.*, h. 230.

<sup>78</sup> Farid Ali dan Andiysmsu Alam, *Studi Kebijakan Pemerintah* (Bandung: Aditama, 2012), h. 25.

James Anderson dalam tulisan yang dikutip oleh Winarno membagi bahwa evaluasi kebijakan kedalam tiga tipe yaitu: (1) evaluasi kebijakan difahami sebagai kegiatan fungsional (2) evaluasi tipe yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu (3) adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe evaluasi kebijakan sistematis tergolong baru, tipe ini diarahkan untuk menjawab kebutuhan masyarakat apakah kebijakan telah dilaksanakan dan sejauh mana tujuan-tujuan tersebut telah tercapai.<sup>79</sup> Winarno juga menuliskan bahwa evaluasi dengan menggunakan tipe sistematis atau juga sering disebut sebagai evaluasi ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibanding dengan evaluasi-evaluasi lainnya.<sup>80</sup>

Dunn menjelaskan bahwa terdapat 3 (tiga) pendekatan evaluasi sebagai pendekatan untuk evaluasi penelitian atau evaluasi kebijakan yaitu (1) pendekatan evaluasi semu (2) evaluasi formal (3) evaluasi keputusan teoretis dapat dijelaskan secara rinci pada tabel 2.6 sebagai berikut.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Winarno, *op. cit.*, hh. 230-232.

<sup>80</sup> *Ibid.*, h. 233.

<sup>81</sup> Dunn, *op. cit.*, h. 613.