

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. 1. Latar Belakang Masalah

Kebijakan pada umumnya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, *financial* dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada satu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum (Parson,2006:3)

Kebijakan yang dibuat dan diatur oleh pemerintah merupakan sebagai bentuk evaluasi atas proses yang telah dilakukan untuk mencapai tujuan yang maksimal. Dalam transportasi, bidang tersebut merupakan salah satu kebutuhan pokok dalam kehidupan sehari-hari di bidang ekonomi, sosial, kesehatan dan pendidikan, sehingga perlu ditunjang oleh sarana dan prasarana agar transportasi dapat berjalan lancar tanpa hambatan. Kenyataan yang terjadi, kemacetan selalu menjadi masalah terutama di kota-kota besar, sehingga menghambat laju kelancaran transportasi. Hal ini tidak lepas dari mobilitas yang tinggi, gaya hidup yang dinamis dan relatif cepat menuntut akan adanya solusi untuk mengurangi kemacetan.

Laju tingkat konsumtif penduduk akan tersedianya kendaraan bermotor, menjadikan transportasi bertambah dari tahun ke tahun sebagai salah satu faktor

yang sangat berpengaruh dalam tingkat kemacetan. Oleh karena itu manusia tidak bisa dipisahkan dengan transportasi karena manusia sangat membutuhkan transportasi untuk menunjang hidupnya. Pembangunan ekonomi membutuhkan jasa angkutan yang cukup serta memadai. Tanpa adanya transportasi sebagai sarana penunjang tidak dapat diharapkan tercapainya hasil yang memuaskan dalam usaha pengembangan ekonomi suatu negara.

Pemerintah dalam upaya untuk mengurangi kemacetan menyediakan alat transportasi angkutan umum yang diharapkan dapat mengurangi kemacetan yang ada. Selain untuk mengurangi kemacetan, alat transportasi angkutan umum berfungsi agar masyarakat yang sering membawa kendaraan pribadi dapat berpindah ke alat angkutan umum seperti bus kota, mikrolet, dan lain-lain. Ruas – ruas jalan di ibu kota Jawa Timur ini dipadati oleh kendaraan bermotor sehingga kepadatan pada jam-jam sibuk selalu terjadi disetiap ruas jalan. Setiap tahunnya terjadi peningkatan kendaraan bermotor yang berdampak pada kepadatan. Hal tersebut berdampak pada kemacetan yang sering terjadi di jalan-jalan protokol di Surabaya.

**Tabel 1.1. Jumlah Kendaraan Bermotor di Kota Surabaya tahun 2010-2013**

No	Jenis Kendaraan	Tahun							
		2010	%	2011	%	2012	%	2013	%
1	Sepeda Motor	1.213.457	(22%)	1.274.660	(23%)	1.402.190	(26%)	1.615.535	(29%)
2	Mobil Penumpang	279.116	(24%)	275.930	(23%)	294.780	(25%)	329.555	(28%)
3	Mobil Barang (Truk)	89.530	(22%)	92.238	(23%)	100.809	(25%)	115.189	(30%)
4	Mobil Bus	2.279	(24%)	2.304	(24%)	2.486	(25%)	2.532	(27%)
	Jumlah	1.584.382	100%	1.645.132	100%	1.800.265	100%	2.062.811	100%

Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur 2014

Dari tabel tersebut dapat dilihat, jumlah kendaraan yang tercatat di Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur 2014 pada tahun 2013 mencapai 2.062.811 unit. Pertumbuhan sepeda motor tiap tahunnya mengalami peningkatan kenaikan yang tumbuh signifikan. Dari Tahun 2010 ke tahun 2011 mengalami kenaikan 1%. Pada tahun 2013 terjadi peningkatan rata – rata 3% dari tahun 2011 dan tahun 2012.

Kemacetan yang terjadi di kota Surabaya mengakibatkan kerugian di banyak hal, baik waktu maupun tenaga. Waktu masyarakat tersita akibat kemacetan sehingga mereka harus pandai-pandai mensiasati waktu agar mereka tidak terlambat saat berangkat bekerja. , lalu pemborosan penggunaan BBM, usia kendaraan yang semakin tua. Kemacetan selalu membawa dampak buruk bagi pengguna jalan raya. Agar kemacetan dapat dihindari, maka minat penduduk untuk menggunakan angkutan umum perlu ditingkatkan sehingga pemakaian kendaraan pribadi dapat berkurang.

Surabaya merupakan ibu kota provinsi Jawa Timur dan Surabaya merupakan kota metropolitan kedua dengan jumlah penduduk sebesar **2.846.917** jiwa menjadikan kota Surabaya sebagai pengguna transportasi terbesar kedua setelah kota Jakarta. Penduduk kota Surabaya membutuhkan transportasi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari karena transportasi merupakan alat penghubung dari satu daerah ke daerah lain yang ingin dituju. Jumlah jasa transportasi yang semakin meningkat menyebabkan masyarakat dengan leluasa untuk memilih alat transportasi yang digunakan. Tabel dibawah ini merupakan jumlah angkutan umum yang ada di Surabaya.

**Tabel 1.2. Jumlah Angkutan Umum di Kota Surabaya**

No	Jenis Angkutan Umum	Jumlah Unit Kendaraan	%
1	Angkutan Kota ( Bemo )	5.016	48%
2	Taksi	4.856	46%
3	Bus Perum Damri	364	3%
4	Bus PO Swasta	215	3%
	Jumlah	10.451	100%

Sumber : Dinas Perhubungan Kota Surabaya 2014

Tabel di atas menjelaskan bahwa angkutan umum sangat banyak di Surabaya, jumlah angkutan umum pun mencapai 10.451 unit kendaraan yang terdiri dari bemo, taksi, dan bus. Angkutan kota (bemo) memiliki 5016 unit kendaraan atau dalam persen mencapai 48% dari total angkutan umum yang ada di kota Surabaya, kemudian taksi memiliki 4856 unit kendaraan atau 46%. Adapun bus untuk angkutan umum memiliki 579 armada atau unit kendaraan yang terdiri dari 364 Bus Damri (3%) dan 215 unit kendaraan (3%) milik Bus PO Swasta.

**Tabel 1.3. Jumlah Penumpang Angkutan Umum di Kota Surabaya**

No	Jenis Angkutan Umum	Tahun					
		2011	%	2012	%	2013	%
1	Angkot / Bemo	5.827.984	65%	4.227.318	(49%)	4.825.102	(55%)
2	Taksi	8.570	1%	8.999	(1%)	9.310	(1%)
3	Bus Kota	3.001.700	34%	4.341.453	(50%)	3.914.940	(44%)
	Jumlah	8.838.254	100%	8.577.770	100%	8.749.352	100%

Sumber : [www.surabaya.go.id](http://www.surabaya.go.id)

Dari data tabel di atas, penumpang angkutan umum dari tahun 2010 – 2012 mengalami naik turun dari segi jumlah penumpang. Pada tahun 2010 ke tahun 2011 yang menggunakan angkutan umum mengalami penurunan yaitu turun sekitar 2 %. Kemudian pada tahun 2012 mengalami kenaikan mencapai 1% dari tahun sebelumnya.

Bus kota merupakan angkutan umum yang mengangkut dari suatu tempat ke tempat lain dalam wilayah perkotaan dengan menggunakan mobil (berukuran besar) bus umum yang terikat dalam [trayek angkutan](#) tetap dan teratur. Bus kota seringkali beroperasi di kota-kota sedang, besar dan metropolitan. Bus kota sendiri di buat sebagai alat transportasi umum yang dapat digunakan masyarakat untuk beraktivitas sehari-hari, selain itu juga sebagai salah satu solusi kemacetan yang sering terjadi.

Menurut Undang-Undang No 22. Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mengenai penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan, bus kota sebagai angkutan jalan yang dapat mengangkut banyak orang, mampu menyelenggarakan lalu lintas sebagai angkutan umum. Dengan adanya bus kota, masyarakat tidak harus membawa kendaraan pribadi untuk melakukan aktivitas sehingga tidak memenuhi volume kendaraan di jalan. Seiring berkembangnya alat transportasi di Surabaya serta melihat begitu besarnya peran masyarakat dalam penggunaan transportasi umum sebagai bentuk upaya mengurangi kemacetan kota.

**Tabel 1.4. Jumlah Penumpang Pelajar Pengguna  
Angkutan Umum 2011 - 2013**

Tahun	Angkot / Bemo	%	Bus Kota	%
2011	1.748.395	39%	900.510	27%
2012	1.268.195	28%	1.302.435	38%
2013	1.447.530	33%	1.174.482	35%
Jumlah	4.464.120	100%	3.377.427	100%

Sumber : Diolah dari Data Jurnal Rekayasa Teknik Sipil UB 2013

Menurut tabel di atas, para pelajar yang menggunakan angkutan umum pada tahun 2011 mencapai 2.648.905. Lalu kemudian pada tahun 2012 dan 2013 para pelajar mengalami penurunan dan kenaikan yang tidak terlalu signifikan yaitu masing – masing 2.570.630 dan 2.622.012. Khusus pelajar yang menggunakan bus kota umum pada tahun 2012 terjadi kenaikan yang cukup tinggi dari tahun sebelumnya sekitar 11% atau dari jumlah penumpang 900.510 naik menjadi 1.302.435. Kemudian pada tahun 2013 mengalami penurunan sekitar 3 % dari tahun 2012.

Jika dilihat dari data di atas yang penumpang yang menggunakan angkutan umum tidak banyak meskipun ramai. Menurut data dari Dinas Pendidikan Kota Surabaya, jumlah pelajar di Surabaya mencapai 458.766 siswa yang mencakup Sekolah Dasar (SD) sebanyak 281.838 siswa , Sekolah Menengah Pertama (SMP) 124.064 siswa, dan Sekolah Menengah Atas (SMA) 52.864 siswa. Jika melihat aktifitas pelajar tiap harinya yang menggunakan angkutan umum itu jelas sangat jauh dari harapan.

Pemerintah telah melakukan berbagai bentuk upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat khususnya alat transportasi umum, dimana pemerintah terus menerus mengkaji program-program yang dimiliki apakah telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau masih dirasa sangat kurang. Banyak pengendara kendaraan pribadi juga terlihat dari siswa sekolah yang mereka kendarai sendiri, sehingga tidak heran bahwa gaya hidup masyarakat sudah menjamur di semua kalangan termasuk pelajar.

**Tabel 1.5. Jumlah Pengendara Kendaraan Bermotor 2010 – 2013**

Tahun	Mobil	%	Motor	%
2010	265.145	23%	1.131.254	22%
2011	268.330	23%	1.167.807	22%
2012	280.540	24%	1.295.645	26%%
2013	317.870	30%	1.551.778	30%
Jumlah	1.128.885	100%	5.146.484	100%

Sumber : Satlantas Polwiltabes Surabaya 2013

Berdasarkan jumlah pengendara motor dan mobil di atas, terdapat jumlah pengendara kendaraan bermotor setiap tahunnya. Dari tahun 2010 jumlah mobil dan motor mencapai masing 265.145 (23%) dan 1.131.254 (22%), kemudian pada tahun berikutnya mengalami kenaikan mobil 24% dan motor 23%. Hingga data terakhir yang diperoleh dari Satlantas Polwiltabes Surabaya, pada tahun 2013 jumlah pengendara mobil dan motor mengalami kenaikan pesat, yaitu masing – masing 317.870 dan 1.551.778 unit kendaraan. Pada kenaikan tersebut untuk jenis pengendara mobil mencapai 5% dan motor 8%. Setiap tahunnya jumlah

pengendara mobil dan motor selalu bertambah meskipun pada tahun 2011 jumlah kendaraan bermotor berkurang.

Dari data Menurut Edy Susilo selaku Anggota Polisi yang bertugas, aktifitas kendaraan pribadi di jalan raya sebagian adalah para pelajar dan pasti ada banyak yang tidak memiliki (SIM). Itu dapat dilihat pada saat hari libur sekolah di jalan raya aktifitas kendaraan lebih lengang dan sepi dibandingkan hari biasa. Kemudian hampir bisa diperkirakan bahwa aktifitas keramaian transportasi di jalan kurang lebih 30% adalah pengendaranya seorang pelajar.

**Tabel 1.6 Jumlah pelajar pengguna kendaraan bermotor tahun 2010 -2013**

Tahun	Jenis Kendaraan			
	Mobil	%	Motor	%
2010	27.911	23%	242.091	21%
2011	27.593	23%	254.932	23%
2012	29.478	24%	280.438	25%
2013	32.955	30%	323.107	31%
Total	117.937	100%	1.100.568	100%

Sumber : Diolah dari data wawancara

Menurut hasil wawancara di atas, dapat disimpulkan bahwa pengendara pelajar yang menggunakan kendaraan bermotor kurang lebih mencapai sekitar sepertiga dari jumlah pengendara umum yang ada. Jika dilihat dari hasil wawancara tersebut, jumlah pengendara di bawah umur bisa dibawah angka 30% itu dikarenakan dari jumlah 30% tersebut para pelajar pasti juga ada yang memiliki (SIM). Jumlah pengendara sepeda motor dibawah umur pun sebenarnya cukup banyak namun sangat mustahil menghitung semua pengendaranya dikarenakan Surabaya sangat luas dan jumlah penduduknya banyak. Namun terdapat banyak pelanggaran sepeda motor karena dikendarai anak dibawah umur

yang tidak memiliki surat ijin mengemudi (SIM), mereka terjaring saat razia ataupun melakukan pelanggaran lalu lintas.

**Tabel 1.7. Kasus Pelanggaran Sepeda Motor Di bawah Umur Di Surabaya 2013**

Bulan	Jumlah Pengendara Yang Di Tilang	Prosentase (%)
Januari 2013	346	11 %
Februari 2013	390	12 %
Maret 2013	376	11,5 %
April 2013	489	15 %
Mei 2013	455	14,5 %
Juni 2013	357	11 %
Juli 2013	266	8,5 %
Agustus 2013	517	16,5 %
<b>JUMLAH</b>	<b>3196</b>	<b>100%</b>

Sumber : Satlantas Polwiltabes Surabaya 2014

Dari data di atas dapat dilihat selama tahun 2013 dari bulan Januari sampai bulan Agustus terdapat 3196 pelanggaran lalu lintas yang dilakukan pelajar di bawah umur yang terjaring polisi. Bulan Januari terdapat 346 (11%) pelanggaran yang terjadi, kemudian bulan Februari mengalami kenaikan 1% dengan jumlah pelanggaran 390 (12%). Proses naik turun jumlah pengendara yang terjaring razia polisi lalu lintas terhadap pengendara yang di bawah umur selalu terjadi tiap bulannya. Namun khusus bulan April dan Mei mengalami kenaikan 4% dari jumlah pelanggaran masing-masing tiap bulannya 489 (15%) dan 455 (14,5%). Begitu juga pada bulan Agustus mengalami puncak pelanggaran paling banyak yaitu mengalami kenaikan 1% dari bulan Mei. Pada bulan Agustus terdapat 517 (16,5%) pelanggaran, itu dikarenakan tahun ajaran baru sekolah yang banyak pelajar membawa motor sendiri atau memiliki motor baru.

Dalam transportasi publik khususnya kendaraan bus di kota Surabaya, Dinas Perhubungan Surabaya selaku lembaga pemerintahan memiliki program mengenai Bus Sekolah sebagai bentuk inovasi dalam transportasi publik yang dikhususkan untuk para pelajar. Program dari Dinas Perhubungan Kota Surabaya mengenai bus sekolah berdasar pada keputusan peraturan kementerian direktur jenderal perhubungan darat nomor : SK.967/AJ.202/DRJD/2007 tentang penyelenggaraan angkutan sekolah. Dalam kebijakan tersebut bus sekolah merupakan suatu angkutan sekolah yang perlu diselenggarakan dalam rangka mengantisipasi kebutuhan angkutan sekolah yang efektif dan efisien.

Bus sekolah di Kota Surabaya pertama kali di operasikan pada tahun 2008 hingga sekarang setelah keluarnya surat keputusan Dirjen Perhubungan Darat. Bus sekolah ini sendiri beroperasi dengan bertujuan untuk mengurangi kemacetan dan meminimalisir pengguna kendaraan bermotor di bawah umur. Selain itu, menurut Pak Kasiadi selaku Kepala Staff Bidang Sarana dan Prasarana Transportasi Dinas Perhubungan Kota Surabaya, adanya bus sekolah juga membantu para pelajar yang menggunakannya karena dapat membantu mengurangi biaya pengeluaran untuk bahan bakar mesin kemudian juga membantu orang tua tidak perlu repot mengantarkan anak mereka ke sekolah.

Dinas Perhubungan telah menyediakan 4 (empat) bus sebagai armada untuk mengangkut para siswa ke tempat tujuan dengan maksud untuk membantu para siswa khususnya dari keluarga yang tidak mampu atau untuk mengurangi bahkan meniadakan anak-anak sekolah yang tentunya belum memenuhi

persyaratan memperoleh Surat Ijin Mengemudi (SIM) mengendarai sepeda motor atau bahkan mobil.

Sebagaimana tanggapan dari siswa yang selama ini memanfaatkan bus sekolah merasa terbantu sekali, namun kenyataannya dari 4 (empat) armada bus tersebut yang disediakan Dinas Perhubungan Kota Surabaya saat ini yang dioperasikan hanya tinggal 2 (dua) bus. Jumlah penumpang bus sekolah dari tahun ke tahun semakin menurun dan tidak ada perkembangan signifikan.

**Tabel 1.8**  
**Jumlah Penumpang Bus Sekolah di Kota Surabaya**  
**Tahun 2010 – 2013**

Tahun	Jumlah Penumpang	Persentase %
2010	25.200	32%
2011	21.600	27%
2012	16.800	21%
2013	14.400	18%
Total	78.000	100%

Sumber : Dinas Perhubungan Kota Surabaya 2014

Dari data di atas jumlah penumpang dari tahun ke tahun semakin turun. Pada tahun 2010 jumlah penumpang mencapai 25.200 atau sekitar 32% dari jumlah total keseluruhan penumpang dari tahun 2010 sampai 2013. Kemudian pada tahun berikut – berikutnya jumlah penumpang bus sekolah semakin menurun. Pada tahun 2013 terdapat hanya 14.400 penumpang atau sekitar 18%

dari total jumlah penumpang keseluruhan. Jadi penurunan tersebut mencapai 14% dari tahun 2010 sampai 2013 selama bus sekolah tersebut beroperasi.

Menurut Dinas Perhubungan bahwa yang menjadi faktor kendala dalam pelayanan kepada siswa untuk ketersediaan bus adalah banyaknya komplain dari angkutan umum. Selama ini trayek yang digunakan angkutan umum selalu berbenturan dengan trayek yang digunakan oleh bus sekolah.. Kemudian pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya kurang mensosialisasikan program yang ada. Di pihak lain orang tua ternyata masih banyak yang belum mengetahui adanya bus sekolah sehingga merasa sosialisasinya serba masih kurang. Padahal apabila jika bus sekolah itu di tingkatkan pelayanan dan sosialisasinya, armada bus tersebut pasti akan penuh sehingga tujuan dari program bus sekolah itu sendiri dapat berjalan maksimal.

Bus Sekolah di Kota Surabaya beroperasi dengan rute perjalanan dari tempat pemberangkatan Jl. Dukuh Menanggal, Ahmad Yani, Wonokromo, Darmo, Urip Sumoharjo, Basuki Rahmat, Pemuda, Yos Sudarso, Ketabangkali, Slamet, Prof. Moestopo, Dharmahasada, Karangmenjangan, pergi pulang. Dari rute yang ada, pelajar SMP dan SMA ada yang memanfaatkan untuk ikut naik bus sekolah tersebut karena sekolahnya di sekitar rute tersebut ataupun melewatinya

Gambar 1.1

## Gambar Rute Perjalanan Bus Sekolah Di Kota Surabaya

**BERANGKAT**

Jl. Dukuh Menanggal	Kec. Gayungan	Kel. Dukuh Menanggal
Jl. A.Yani	Kec. Wonocolo	Kel. Gayungan, Kel. Ketintang
Jl. Wonokromo	Kec. Wonokromo	Kel. Wonokromo
Jl. Darmo	Kec. Tegalsari	Kel. Tegai Sari, Kel. Keputran
Jl. Urip Sumohardjo	Kec. Tegai Sari	Kel. Tegai Sari
Jl. Basuki Rahmat	Kec. Tegai Sari	Kel. Embong Kalimasin
Jl. Pemuda	Kec. Genteng	Kel. Genteng
Jl. Yos Sudarso	Kec. Genteng	Kel. Genteng
Jl. Ketabang Kali	Kec. Genteng	Kel. Ketabang
Jl. Slamet	Kec. Genteng	Kel. Ketabang
Jl. Prof. Dr. Moestopo	Kec. Gubeng	Kel. Mojo
Jl. Darmahusada	Kec. Gubeng	Kel. Mojo
Jl. Karang Menjangan	Kec. Gubeng	Kel. Airlangga

**PULANG**

Jl. Karang Menjangan	Kec. Gubeng	Kel. Airlangga
Jl. Airlangga	Kec. Gubeng	Kel. Airlangga
Jl. Darmawangsa	Kec. Gubeng	Kel. Airlangga
Jl. Prof. Dr. Moestopo	Kec. Gubeng	Kel. Mojo
Jl. Pemuda	Kec. Tegai Sari	Kel. Genteng/Embong Kalimasin
Jl. Panglima Sudirman	Kec. Tegai Sari	Kel. Embong Kalimasin
Jl. Urip Sumohardjo	Kec. Tegai Sari	Kel. Keputran
Jl. Darmo	Kec. Tegalsari	Kel. Keputran
Jl. Wonokromo	Kec. Wonokromo	Kel. Wonokromo
Jl. A.Yani	Kec. Wonocolo	Kel. Margorejo, Kel. Siwalankerto
Jl. Dukuh Menanggal	Kec. Gayungan	Kel. Dukuh Menanggal

Sumber : <http://uptdsurabayalima.blogspot.com>

Menurut data di atas sebenarnya keberadaan bus sekolah ini sangat bermanfaat di karenakan rute yang di lalui bus sekolah tersebut dapat mencakup beberapa banyak sekolah yang dapat di lalui. Apalagi SMA kawasan komplek yang terkenal dengan kawasan sekolah juga salah satu rute yang dilewati yang terdiri dari SMA 1 Surabaya, SMA 2 Surabaya, SMA 5 Surabaya, SMA 9 Surabaya. Dari rute yang ada di atas pada tahun 2013, bus sekolah kurang lebih dapat mengangkut kurang lebih 60 pelajar setiap harinya. Mayoritas pelajar yang menggunakan bus sekolah yaitu pelajar dari SMA 6 dan SMA komplek di Kota Surabaya.

Namun menurut observasi di lapangan serta beberapa pendapat pelajar, rute yang dilalui masih belum menyeluruh ke seluruh Kota Surabaya. Rute yang dilewati pun hanya mencakup sekolah – sekolah yang ada di kawasan pusat surabaya serta sepanjang jalan besar di Kota Surabaya. Kemudian jumlah pelajar yang menggunakan bus sekolah hanya 60 orang dari total kapasitas 130 penumpang. Meskipun rute yang dilalui mencakup beberapa sekolah, namun antusias dari banyak pelajar untuk menggunakan fasilitas yang diberikan Dinas Perhubungan Kota Surabaya masih kurang.

Dinas Perhubungan telah menyediakan 4 (empat) bus sebagai armada untuk mengangkut para siswa ke tempat tujuan dengan maksud untuk membantu para siswa khususnya dari keluarga yang tidak mampu atau untuk mengurangi bahkan meniadakan anak-anak sekolah yang tentunya belum memenuhi persyaratan memperoleh Surat Ijin Mengemudi (SIM) mengendarai sepeda motor atau bahkan mobil.

Sebagaimana tanggapan dari siswa yang selama ini memanfaatkan bus sekolah merasa terbantu sekali, namun kenyataannya dari 4 (empat) armada bus tersebut saat ini yang dioperasikan tinggal 2 (dua) bus. Menurut Dinas Perhubungan bahwa yang menjadi faktor kendala dalam pelayanan kepada siswa untuk ketersediaan bus adalah banyaknya komplain dari angkutan umum, yang selama ini mengandalkan trayek anak sekolah sebagai lahan yang sangat subur. Di pihak lain orang tua ternyata banyak yang belum mengetahui adanya bus sekolah gratis sehingga merasa sosialisasinya serba masih kurang.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang dapat dibuat oleh peneliti adalah

“Bagaimana evaluasi program bus sekolah di Kota Surabaya yang dilakukan Dinas Perhubungan Kota Surabaya ?”

## **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian yang dilakukan tentu mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau apa yang menjadi tujuan penelitian tentunya jelas diketahui sebelumnya. Dengan demikian adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah : Untuk menjelaskan evaluasi program bus sekolah di Kota Surabaya yang dilakukan Dinas Perhubungan Kota Surabaya selaku lembaga pemerintah tentang Bus Sekolah untuk para pelajar di Kota Surabaya.

### **1.3.2. Manfaat Penelitian**

#### **1.3.2.1. Manfaat Akademis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang obyektif dan dapat dipergunakan sebagai bahan pengembangan Ilmu Administrasi Negara serta dapat memberikan penjelasan secara komprehensif tentang fenomena yang ada dengan teori – teori yang relevan dalam studi evaluasi program pemerintah. Sehingga dapat melengkapi dan menambah pengetahuan ilmiah bagi Ilmu Administrasi Negara serta dapat sebagai informasi bagi penelitian serupa di masa yang akan datang.

#### **1.3.2.2. Manfaat Praktis**

Memberi informan dan gambaran evaluatif program Bus Sekolah di Kota Surabaya, sehingga dapat digunakan sebagai masukan bagi Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam memberikan pelayanan transportasi sekolah bagi para pelajar di Surabaya.

### **1.4. Kerangka Konseptual**

#### **1.4.1. Kebijakan Publik**

Banyak sekali definisi tentang kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli. Definisi – definisi tersebut seringkali berbeda antara satu dengan yang lain, hal ini disebabkan karena kebanyakan penggunaan definisi tersebut dipengaruhi oleh masalah yang dikaji. Berikut ini dikemukakan beberapa definisi kebijakan yang mempunyai kesamaan maksud dan arti dalam penelitian ini.

- Menurut Harold-Lasswell dan filosof Abraham (Thoha, 2003 : 03) menyatakan bahwa :

*“... policy as a projected program of goals, values, and practices”*

Yang artinya adalah kebijakan (*policy*) dapat dirumuskan sebagai suatu program yang diproyeksikan dari tujuan – tujuan , nilai – nilai dan praktika – praktika

- Adapun Carl Frederick ( Thoha , 2003 : 107 ) mengatakan :

*“it is essential for the policy concept that there be a goal, objective, or purpose”*

Adalah amat mendasar bagi konsep kebijakan (*policy*) terdapatnya suatu tujuan, sasaran, atau keinginan)

- Ahli ilmu politiknya lainnya Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt ( Thoha, 2003 : 03) mengemukakan rumusannya sebagai berikut :

*“Policy is defined as a standing decision characterized by behavioural consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abite by it”*

Kebijakan (*policy*) dirumuskan sebagai suatu keputusan yang teguh yang disifati oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan pada bagian dari keduanya yakni bagi orang – orang yang membuatnya dan bagi orang – orang yang melaksanakannya.

- Adapun kebijakan publik menurut David Easton (Thoha 2010 : 107 ), dapat di rumuskan sebagai berikut :

*”the authoritative allocation of value for the whole society-but it turns out that only the government can authoritatively act on the “whole” society, and everything the government choosed to do or not to do results in the ‘allocation of value’”*

Alokasi nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat, tetapi hanya pemerintahlah yang dapat berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil – hasil dari alokasi nilai – nilai tersebut.

Kebijakan publik menurut Thomas R. Dye adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (whatever government choose to do or not to do ). Dalam pengertiannya, maka pusat perhatian dari kebijakan publik tidak hanya pada apa saja yang dilakukan pemerintah, melainkan termasuk juga apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Justru dengan apa yang tidak dilakukan pemerintah itu mempunyai dampak yang cukup besar terhadap masyarakat seperti halnya tindakan – tindakan yang dilakukan pemerintah.

- Chief J.O Udoji (Wahab, 2008: 05) mendefinisikan kebijakan negara sebagai berikut :

*” an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems tha effect society at large”*

Suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

- Adapun pendapat lain tentang kebijakan, seperti yang dikemukakan oleh W.I Jenkins ( Wahab,2008: 04 ) yaitu :

*“a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selections of goals nad the means of achieving them within a specified situation where these decisions should in principle, be within the power of these actors to achieve”*

Serangkaian keputusan yang saling berkaiatan yang diambil oleh seseorang actor politik atau sekelompok actor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas – batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Seorang ahli, James E Anderson (Winarno, 2005 : 16) juga merumuskan kebijakan yang sesuai dengan W.I Jenkins yaitu kebijakan publik sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi, pemerintah) serangkaian aktor dalam suatu bidang tertentu. James E Anderson juga menjelaskan bahwa terdapat implikasi dari pengertian kebijakan publik. Di mana implikasi dari kebijakan tersebut adalah :

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan – tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Publik berisi tindakan – tindakan pemerintah.
3. Kebijakan publik merupakan apa yang benar – benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan
4. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

Hogwood dan Gunn (Parsons, 2005: 15) menyebutkan 10 penggunaan istilah kebijakan, yaitu :

1. Sebagai sebuah proses
2. Sebagai sebuah hasil atau outcome
3. Sebagai out put
4. Sebagai otorisasi formal
5. Sebagai keputusan pemerintah
6. Sebagai ekspresi tentang tujuan umum atau kreativitas negara yang diharapkan
7. Sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas
8. Sebagai proposal spesifik
9. Sebagai sebuah program
10. Sebagai teori atau model

Kemudian dalam menjelaskan definisi tentang kebijakan publik telah dikemukakan beberapa unsure penting kebijakan publik, yaitu :

- a) Kebijakan publik pada mulanya dalam bentuk peraturan daerah berupa penetapan tindakan – tindakan pemerintah.
- b) Kebijakan publik tidak hanya cukup dinyatakan tetapi harus dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
- c) Kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu mempunyai dan dilandasi oleh maksud dan tujuan tertentu.
- d) Kebijakan publik harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Menurut beberapa ahli di atas teori kebijakan yang digunakan peneliti sebagai acuan adalah teori kebijakan menurut James E Anderson yaitu yang merupakan suatu keputusan yang memiliki tujuan dan alasan yang di buat oleh pemerintah / instansi / kelompok sebagai aktor yang melibatkan banyak orang banyak dan kemudian ditujukan untuk masyarakat publik. Kebijakan publik juga berisi tindakan pemerintah yang positif yang dibuat untuk menyelesaikan suatu masalah tertentu.

## **1.4.2. Evaluasi**

### **1.4.2.1. Pengertian Evaluasi**

Penilaian (evaluasi) adalah kegiatan untuk membandingkan antara hasil yang telah dicapai dengan rencana yang telah ditentukan. Penilaian merupakan alat penting untuk membantu pengambilan keputusan sejak tingkat perumusan

kebijakan maupun pada tingkat pelaksanaan program. Menurut supriyanto (2007: 209) pengertian evaluasi atau penilaian adalah merupakan bagian integral dari fungsi manajemen dan didasarkan pada sistem informasi manajemen. Evaluasi dilaksanakan karena adanya dorongan atau keinginan untuk mengukur pencapaian hasil kerja atau kegiatan pelaksanaan program terhadap tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi dimaksudkan untuk menetapkan relevan informasi guna pengambilan keputusan.

Menurut Vendung (Wirawan, 2011: 16) evaluasi melihat kebelakang agar dapat menyetir ke depan. Evaluasi merupakan mekanisme untuk memonitor, mensistematisasikan dan meningkatkan aktivitas pemerintah dan hasil-hasilnya sehingga pejabat dalam pekerjaannya di masa akan datang dapat bertindak serta bertanggung jawab, kreatif dan seefisien mungkin.

Menurut Ndraha (2003: 201) Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Sedangkan menurut Siagian (2004: 258) Evaluasi (penilaian) didefinisikan sebagai “upaya yang dilakukan secara sadar dan sistematis untuk membandingkan hasil yang nyatanya dicapai dengan hasil yang seharusnya dicapai dikaitkan dengan tujuan, sasaran dan rencana, dalam hal ini termasuk strategi sebagai produk proses perencanaan setelah suatu tahap tertentu dalam proses operasional dilalui”. Jika definisi diatas disimak dengan teliti akan terlihat bahwa :

- a) Orientasi waktu penilaian adalah masa depan dalam arti bahwa hasil penilaian akan sangat bermanfaat untuk masa depan organisasi;

- b) Sasaran penilaian bukan hanya keterkaitannya dengan rencana melainkan seluruh faktor-faktor organisasional yang kritikal sifatnya;
- c) Berbeda dengan perencanaan, sifat penilaian adalah korektif dan proaktif.

Penilaian menjadi sangat penting mendapat perhatian karena dari penilaian itu ada tiga hal yang dapat terlihat yaitu sasaran terlampaui, hasil yang diperoleh sama dengan sasaran yang telah ditetapkan atau sasaran tidak tercapai. Masing-masing hal tersebut menjadi hal yang sangat penting sebagai dasar pengambilan keputusan. (Siagian, 2004: 41)

Dalam penelitian ini, teori pengertian kebijakan yang digunakan peneliti sebagai acuan adalah teori menurut Supriyanto . Teori pengertian kebijakan tersebut mengatakan bahwa evaluasi dilaksanakan karena adanya dorongan atau keinginan untuk mengukur pencapaian hasil kerja atau kegiatan pelaksanaan program terhadap tujuan yang telah ditetapkan.

#### **1.4.2.3. Tujuan Evaluasi**

Tujuan diadakannya evaluasi suatu program biasanya bervariasi, tergantung dari pihak yang memerlukan informasi hasil tersebut. Pimpinan tingkat atas memerlukan informasi hasil evaluasi berbeda dengan pimpinan tingkat menengah atau pimpinan tingkat pelaksana. Walaupun demikian pada dasarnya evaluasi dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Sebagai alat untuk memperbaiki kebijakan pelaksanaan program dan perencanaan program yang akan datang. Hasil evaluasi akan memberikan pengalaman mengenai hambatan atau pelaksanaan program yang lalu

selanjutnya dapat dipergunakan untuk memperbaiki kebijakan dan pelaksanaan program yang akan datang.

2. Sebagai alat untuk memperbaiki alokasi sumber dana, daya dan manajemen (resources) saat ini serta dimasa-masa mendatang, tanpa adanya evaluasi akan terjadi pemborosan penggunaan sumber dana dan daya yang sebenarnya dapat diadakan penghematan serta penggunaan untuk program-program lain.
3. Memperbaiki pelaksanaan dan perencanaan kembali suatu program. Sehubungan dengan ini perlu adanya kegiatan-kegiatan antara lain: mengecek relevansi dari program dalam hal perubahan-perubahan kecil yang terus menerus, mengikuti kemajuan terhadap target yang direncanakan, menentukan sebab dan faktor didalam maupun diluar yang mempengaruhi pelaksanaan program. (Supriyanto, 2007: 212)

#### **1.4.2.4 Evaluasi Kebijakan**

##### **1.4.2.4.1. Pengertian**

Menurut Dwijowijoto (2003) sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. Kebijakan harus diawasi. Kebijakan harus diawasi dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai “Evaluasi Kebijakan”. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna di pertanggung jawabkan kepada konstituennya. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Tujuan pokok evaluasi bukanlah untuk menyalah-nyalahkan melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan publik. Jadi

evaluasi kebijakan publik harus dipahami sebagai suatu yang bersifat positif. Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan. Sesungguhnya evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan dan evaluasi lingkungan kebijakan. Oleh karena ketiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil atau tidak. Namun demikian, konsep didalam konsep “evaluasi” sendiri selalu terkait dengan konsep “kinerja”, sehingga evaluasi kebijakan publik pada ketiga wilayah bermakna “kegiatan pasca”

Oleh karena itu, evaluasi kebijakan publik berkenaan tidak hanya dengan implementasinya, melainkan berkenaan dengan perumusan, implementasi dan lingkungan kebijakan publik. Menurut William Dunn (Dunn : 2000), istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal) pemberian angka (rating), dan penilaian (assessment). Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesepakatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik: evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; dan evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi (Dwijowijoto:2003)

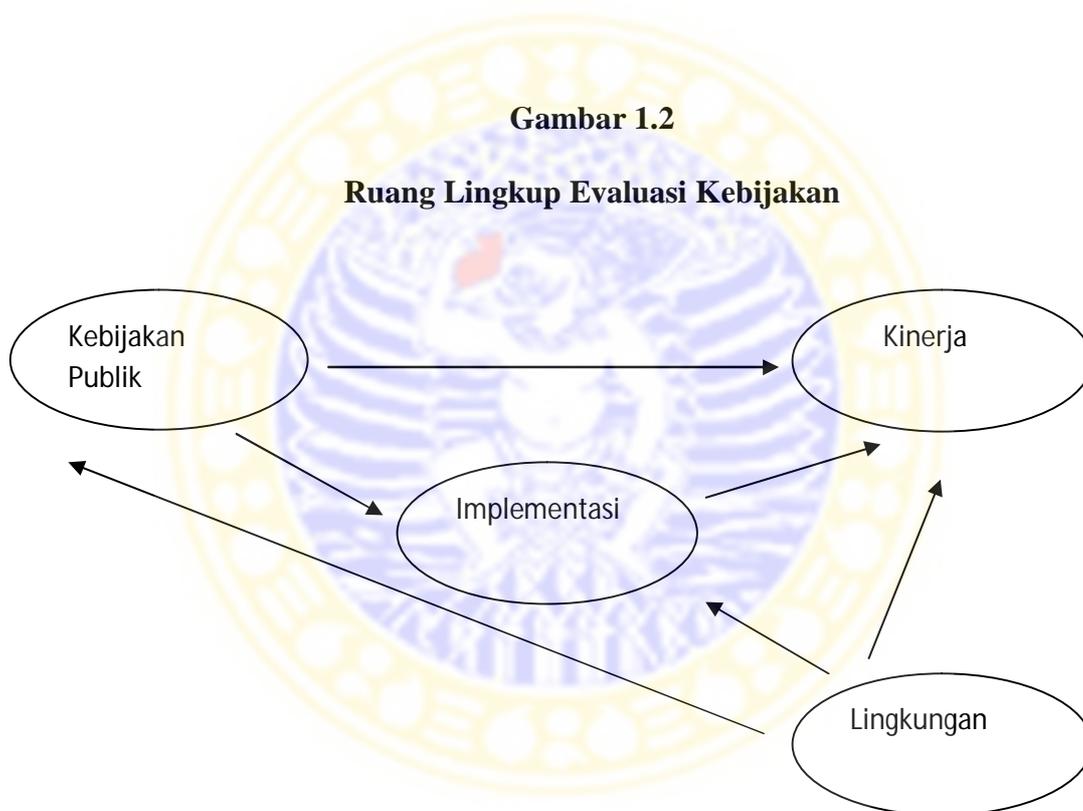
Langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan menurut Edward A. Suchman yang ditulis oleh Dwijowijoto (2003) terdiri dari:

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
- b. Analisis terhadap masalah
- c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
- d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Menurut beberapa ahli di atas teori evaluasi kebijakan yang digunakan peneliti sebagai acuan adalah teori evaluasi kebijakan menurut Dwijowijoto (2003) yang menjelaskan bahwa evaluasi ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna di pertanggung jawabkan kepada konstituennya. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Evaluasi bukanlah untuk menyalah-nyalahkan melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan publik. Dalam penelitian ini, evaluasi kebijakan diteliti adalah evaluasi terhadap kebijakan SK.967/AJ.202/DRJD/2007 tentang penyelenggaraan angkutan sekolah yang menjadi dasar terbentuknya program bus sekolah.

#### 1.4.2.4.2. Ruang Lingkup

Menurut pendekatan Sofyan Effendi (Nugroho 2006 ) bahwa evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan, karena ketiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil guna atau tidak.



Sumber : Riant Nugroho (2006)

Berdasarkan gambar tersebut dapat diketahui bahwa evaluasi kebijakan publik berkenaan tidak hanya dengan implementasinya, melainkan berkenaan dengan perumusan, implementasi, dan lingkungan kebijakan publik, berikut penjelasannya, masih dalam sumber yang sama ( Nugroho 2006 ) :

a) Evaluasi Formulasi/ Perumusan Kebijakan Publik Secara umum, evaluasi formulasi kebijakan publik berkenaan dengan apakah formulasi kebijakan publik telah dilaksanakan :

1. Menggunakan pendekatan yang sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan karena setiap masalah publik memerlukan model formulasi kebijakan publik yang berlainan
2. Mengarah pada permasalahan inti karena setiap pemecahan masalah harus benar-benar mengarah pada inti permasalahannya.
3. Mengikuti prosedur yang diterima secara bersamaan, baik dalam rangka keabsahan maupun dalam rangka kesamaan dan keterpaduan langkah perumusan.
4. Mendayagunakan sumber daya yang ada secara optimal, baik dalam bentuk sumber daya waktu, dana, manusia, dan kondisi lingkungan strategis.

b) Evaluasi Implementasi Kebijakan Publik

Evaluasi implementasi kebijakan publik dibagi menjadi tiga menurut timevaluasi, yaitu sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan, dan setelah dilaksanakan. Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut evaluasi proses. Evaluasi setelah kebijakan disebut juga evaluasi konsekuensi (output) kebijakan, atau evaluasi dampak/ pengaruh (outcome) kebijakan, atau evaluasi sumative.

c) Evaluasi Lingkungan Kebijakan Publik

Pada prinsipnya, evaluasi lingkungan kebijakan publik memberikan sebuah deskripsi yang lebih jelas bagaimana konteks kebijakan dirumuskan dan

diimplementasikan. Sebagian besar dari upaya ini memang jatuh ke sisi deskriptif dengan tujuan membangun sebuah pemahaman bersama untuk membangun general wisdom untuk dapat memahami kinerja kebijakan publik

#### **1.4.2.4.3. Fungsi**

Evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi ( Nugroho 2006 ) , yaitu:

1. Eksplanasi
2. Kepatuhan
3. Audit
4. Akunting

Menurut William Dunn ( Dunn, 2000 ) evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama, yaitu:

1. Evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya.  
Evaluasi tersebut mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dicapai melalui tindakan publik.
2. Evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai-nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam alternatif sumber nilai (misalnya, kelompok kepentingan dan kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomis, legal, sosial, substantif).

Menurut Guba dan Lincoln ( Wahab : 2001 ) ada lima fungsi penting dari evaluasi kebijakan, yaitu :

1. Evaluasi mengemban fungsi pembelajaran, artinya dengan mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang berhasil dan kegiatan- kegiatan yang tidak berhasil dalam mengantarkan pada hasil yang diharapkan, serta dengan menemukan apa yang menyebabkan keberhasilan dan kegagalan itu maka akan dimungkinkan penyempurnaan kinerja proyek atau program di masa yang akan datang dan dengan demikian menghindari kesalahan yang telah dibuat dimasa lalu.
2. Evaluasi sebagai kemudi dan manajemen. Hasil-hasil yang diperoleh dari evaluasi akan memberikan umpan balik dan memungkinkan pihak manajemen mengendalikan proyek tetap pada arahnya sesuai dengan tujuan yang akan dicapai.
3. Evaluasi sebagai fungsi kontrol dan inspeksi, dalam artian bahwa dapat digunakan untuk menginformasikan kepada pimpinan puncak atau negara donor apakah kegiatan-kegiatan yang ditunjukkan dalam dokumen proyek telah dilaksanakan dengan semestinya dan menunjukkan hasil-hasil sebagai yang diharapkan.
4. Evaluasi sebagai fungsi akuntabilitas karena memberikan informasi dan atas dasar informasi itu pihak Dewan Perwakilan Rakyat dan pembayar pajak dapat menilai apakah dana yang telah mereka sediakan telah digunakan dengan benar dan demi tujuan yang diharapkan.

5. Evaluasi sebagai fungsi kepenasihatannya, dalam artian bahwa hasil-hasil evaluasi akan dapat digunakan untuk mendapatkan dana yang lebih banyak guna mendanai suatu proyek atau proyek-proyek sejenis di masa yang akan datang.

Menurut beberapa ahli di atas fungsi evaluasi kebijakan yang digunakan peneliti sebagai acuan adalah teori evaluasi kebijakan menurut William Dunn. William Dunn mengatakan bahwa fungsi evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya. Kemudian evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai-nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.

#### **1.4.2.4.4. Pendekatan – pendekatan terhadap Evaluasi Kebijakan**

Dalam melakukan evaluasi terhadap hasil dari suatu program atau kebijakan, maka dilakukanlah suatu pendekatan-pendekatan sesuai dengan tujuannya. Untuk lebih spesifiknya, William Dunn membuat tiga pendekatan (Dunn, 2010) yaitu sebagai berikut :

**Tabel 1.9. Pendekatan Evaluasi**

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk – Bentuk Utama
1	2	3	4
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	Eksperimentasi sosial , Akuntansi sistem sosial, Pemeriksaan sosial , Sintesis riset dan praktik
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakn dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Evaluasi perkembangan. Evaluasi ekperimental, Evaluasi proses retrospektif, Evaluasi hasil retrospektif
Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasin yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara ekplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbgai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam – diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi utilitas multiatribut

Sumber : William N. Dunn (2000)

#### 1.4.2.4.5. Metode – metode untuk Evaluasi Kebijakan

Metode – metode dalam evaluasi kebijakan dapat membantu analisis dalam mengevaluasi kinerja kebijakan, berikut disajikan dalam bentuk tabel :

Metode – metode dalam evaluasi kebijakan dapat membantu analisis dalam mengevaluasi kinerja kebijakan, berikut disajikan dalam bentuk tabel :

**Tabel 1.10. Teknik Evaluasi dengan tiga pendekatan**

Pendekatan	Teknik
1	2
Evaluasi Semu	Sajian grafik Tampilan tabel Angka indeks Analisis seri waktu interupsi Analisis seri terkontrol Analisis diskontinyu-regresi
1	2
Evaluasi Formal	Pemetaan sasaran Klarifikasi nilai Kritik nilai Pemetaan hambatan Analisis dampak silang Diskonting
Evaluasi Keputusan Teoritis	Brainstorming Analisis argumentasi Delphi kebijakan Analisis survei pemakai

Sumber : William N. Dunn (2000)

Penafsiran evaluabilitas (Dunn: 2000) merupakan serangkaian prosedur yang dibuat untuk menganalisis sistem pembuatan keputusan yang diharapkan dapat diperoleh dari informasi kinerja dan dapat memperjelas tujuan, sasaran, dan asumsi dengan mana kinerja dapat diukur. Dalam melakukan penaksiran evaluabilitas Wholey dalam Dunn, analisis mengikuti serangkaian langkah yang memperjelas suatu kebijakan atau program dari sudut pandang pemakai informasi kinerja yang dituju dan evaluator itu sendiri, yaitu :

a. Spesifikasi program kebijakan

Apakah kegiatan – kegiatan federal, negara bagian atau local dan apakah tujuan dan sasaran yang melandasi program ?

b. Koleksi informasi program kebijakan

Informasi apa yang harus dikumpulkan untuk mengidentifikasi tujuan – tujuan program kebijakan, kegiatan – kegiatan, dan asumsi – asumsi yang mendasarinya ?

c. Modelling program kebijakan

Model apa yang paling baik untuk menerangkan program dan tujuan suatu kegiatan yang berhubungan , dari sudut pandang pemakai informasi kinerja ? Asumsi – asumsi kausal apa yang menghubungkan aksi dan hasil?

d. Penaksiran evaluabilitas program kebijakan

Apakah model program bermanfaat ? Tipe studi evaluasi apakah yang paling berguna?

e. Umpan balik penaksiran evaluabilitas untuk pemakai

Setelah menyajikan kesimpulan mengenai evaluabilitas program kebijakan bagi pemakai yang diinginkan, apakah yang menjadi langkah berikutnya yang harus diambil untuk mengevaluasi kinerja kebijakan ?

#### 1.4.2.4.6 Tipe Evaluasi Kebijakan

James Anderson (Winarno : 2008 ) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Masing – masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, yaitu :

- a. Pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional

Bila evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan – kebijakan, program – program, dan proyek – proyek. Evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena para evaluator yang berbeda akan menggunakan kriteria yang berbeda sehingga kesimpulan yang didapatkannya pun berbeda mengenai manfaat dari kebijakan yang sama.

- b. Kedua, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan – kebijakan atau program tertentu.

Evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan, yaitu kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

- c. Ketiga, adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis

Evaluasi ini melihat secara obyektif program – program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan – tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpihak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab

kebutuhan atau masalah masyarakat. Konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis adalah bahwa evaluasi ini akan member suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembentuk kebijakan dan masyarakat umum.

Menurut pendapat beberapa ahli di atas mengenai evaluasi kebijakan publik , maka evaluasi kebijakan publik itu merupakan suatu proses akhir dari terciptanya kebijakan publik yang dibuat serta pelaksanaannya. Jadi sebagai alat ukur apakah kebijakan berjalan sesuai harapan dan kenyatannya di lapangan. Evaluasi bukan untuk sebagai alat ukur untuk mencari kesalahan dari kebijakan yang dibuat, namun sebagai pandangan positif dari hasil kinerja dari kebijakan yang dibuat itu sendiri sebagai bahan perbaikan di kemudian hari.

#### **1.4.2.5. Evaluasi Program**

##### **1.4.2.5.1. Pengertian**

Evaluasi program adalah upaya untuk mengetahui tingkat keterlaksanaan suatu kebijakan secara cermat dengan cara mengetahui efektivitas masing-masing komponennya (Arikunto, S. dan Cepi S.A.J., 2004). Dengan demikian kegiatan evaluasi program mengacu pada tujuan, atau dengan kata lain tujuan tersebut dijadikan ukuran keberhasilan.

Ada empat kemungkinan kebijakan yang dapat dilakukan berdasarkan hasil dalam pelaksanaan sebuah program, yaitu : (Arikunto, S. dan Cepi S.A.J., 2004)

1. Menghentikan program, karena dipandang bahwa program tersebut tidak ada manfaatnya, atau tidak dapat terlaksana sebagaimana diharapkan.
2. Merevisi program, karena ada bagian-bagian yang kurang sesuai dengan harapan (terdapat kesalahan tetapi hanya sedikit).
3. Melanjutkan program, karena pelaksanaan program menunjukkan bahwa segala sesuatu sudah berjalan sesuai dengan harapan dan memberikan hasil yang bermanfaat.
4. Menyebarluaskan program (melaksanakan program di tempat lain atau mengulangi program di lain waktu), karena program tersebut berhasil dengan baik, maka sangat baik jika dilaksanakan lagi di tempat dan waktu yang lain. Dalam kegiatan perencanaan dapat dibuat dengan membuat visi, misi, tujuan, sasaran, yang cara pencapaiannya memuat kebijakan dan program yang akan dikerjakan selama waktu tertentu (misal :satu tahun ) (Akdon,2006).

Kemudian dibuat pula rencana pengukuran kinerja dengan menguraikan setiap program ke dalam kegiatan, yang selanjutnya dibuat indikatornya. Indikator kinerja kegiatan terdiri dari :

1. Indikator kinerja input (masukan) adalah indikator segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat menghasilkan keluaran yang ditentukan; misal dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan dan lain-lain.
2. Indikator kinerja output (keluaran) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik maupun non fisik.

3. Indikator kinerja outcome (hasil) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
4. Indikator kinerja benefit (manfaat) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
5. Indikator kinerja impact (dampak) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Evaluasi terhadap program hanya dilakukan untuk mencari jawaban akan outcome yang dihasilkan, sedangkan evaluasi terhadap kebijakan mungkin saja sampai dampak (impact) yang terjadi (Akdon, 2006).

Menurut beberapa ahli di atas teori evaluasi program yang digunakan peneliti sebagai acuan adalah teori dari Arikunto, S. dan Cepi S.A.J. Menurut mereka evaluasi program adalah upaya untuk mengetahui tingkat keterlaksanaan suatu kebijakan secara cermat dengan cara mengetahui efektivitas masing-masing komponennya. Dengan demikian kegiatan evaluasi program mengacu pada tujuan, atau dengan kata lain tujuan tersebut dijadikan ukuran keberhasilan. Dalam penelitian ini, evaluasi yang dilakukan Dinas Perhubungan Kota Surabaya terhadap program bus sekolah berdasarkan kebijakan Program Bus Sekolah yang dimiliki oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya.

#### 1.4.2.5.2. Tujuan Evaluasi Program

Tujuan penilaian (evaluasi) utamanya adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna perencanaan dan pelaksanaan program serta memberikan petunjuk dalam pengelolaan tenaga, dana dan fasilitas untuk program yang ada sekarang dan yang akan datang (Wijono, D.,2007).

Komponen utama penilaian yang dipakai sebagai pendekatan untuk menilai pelaksanaan program yaitu :

- a. Kesesuaian yang berkaitan dengan alasan-alasan atau maksud mengadakan program, rencana kegiatan, pelayanan atau unit-unit.
- b. Tinjauan terhadap kemajuan program.
- c. Daya guna dan hasil guna program.
- d. Dampak pelaksanaan program.

Evaluasi harus digunakan secara konstruktif dan bukan untuk membenarkan tindakan yang telah lalu atau sekedar mencari kekurangan-kekurangan saja. Dalam konteks program atau proyek evaluasi dapat juga dibagi berdasarkan tujuan yaitu sebagai berikut (Bappenas, 2006) :

1. Evaluasi proses, yaitu evaluasi yang mengkaji bagaimana program berjalan dengan fokus pada masalah penyampaian pelayanan (service delivery).
2. Evaluasi biaya-manfaat, yaitu evaluasi yang mengkaji biaya program terhadap alternative penggunaan sumberdaya dan manfaat dari program.
3. Evaluasi dampak, yaitu evaluasi yang mengkaji apakah program memberikan pengaruh yang diinginkan terhadap individu, rumah tangga, masyarakat, dan kelembagaan.

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas mengenai fungsi evaluasi program, peneliti menggunakan teori dari Wijono, D yang mengatakan bahwa tujuan evaluasi adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna perencanaan dan pelaksanaan program serta memberikan petunjuk dalam pengelolaan tenaga, dana dan fasilitas untuk program yang ada sekarang dan yang akan datang

#### **I.4.2.5.3. Manfaat Evaluasi Program**

Dalam suatu organisasi, evaluasi program dapat disama artikan dengan kegiatan supervisi. Secara singkat, supervisi diartikan sebagai upaya mengadakan peninjauan untuk memberikan pembinaan maka evaluasi program adalah langkah awal dalam supervisi, yaitu mengumpulkan data yang tepat agar dapat dilanjutkan dengan pemberian pembinaan yang tepat pula.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori manfaat Evaluasi program menurut Worthen dan Sanders. Menurut (Worthen dan Sanders, 1973) evaluasi merupakan langkah awal dari proses akreditasi dan validasi lembaga. Apa hubungan antara evaluasi program dengan kebijakan? Program adalah rangkaian kegiatan sebagai realisasi dari suatu kebijakan. Apabila suatu program tidak dievaluasi maka tidak dapat diketahui bagaimana dan seberapa tinggi kebijakan yang sudah dikeluarkan dapat terlaksana. Informasi yang diperoleh dari kegiatan evaluasi sangat berguna bagi pengambilan keputusan dan kebijakan lanjutan dari program., karena dari masukan hasil evaluasi program itulah para pengambilan keputusan akan menentukan tindak lanjut dari program yang sedang atau telah dilaksanakan. Wujud dari hasil evaluasi adalah sebuah rekomendasi dari

evaluator untuk pengambil keputusan (decision maker). Ada empat kemungkinan kebijakan yang dapat dilakukan berdasarkan hasil dalam pelaksanaan sebuah program keputusan, yaitu

1. Menghentikan program, karena dipandang bahwa program tersebut tidak ada manfaatnya, atau tidak dapat terlaksana sebagaimana diharapkan.
2. Merevisi program, karena ada bagian-bagian yang kurang sesuai dengan harapan (terdapat kesalahan tapi hanya sedikit).
3. Melanjutkan program, karena pelaksanaan program menunjukkan bahwa segala sesuatu sudah sesuai dengan harapan dan memberikan hasil yang bermanfaat.
4. Menyebar luaskan program (melaksanakan program ditempat-tempat lain atau mengulangi lagi program dilain waktu), karena program tersebut berhasil dengan baik maka sangat baik jika dilaksanakan lagi di tempat dan waktu yang lain

#### **I.4.2.5.4. Evaluator Program**

Siapakah yang melakukan evaluasi program? Pertanyaan tersebut tidak lain diajukan untuk menyebutkan siapa yang menjadi evaluator program. Apakah semua orang berhak menjadi evaluator program? Tentu saja tidak. Untuk dapat menjadi evaluator, seseorang harus memenuhi persyaratan sebagai berikut (Suchman, 1961).

1. Mampu melaksanakan, persyaratan pertama yang harus dipenuhi oleh evaluator adalah bahwa mereka harus memiliki kemampuan untuk melaksanakan evaluasi yang didukung oleh teori dan keterampilan praktik.

2. Cermat, dapat melihat celah-celah dan detail dari program serta bagian dari program yang akan dievaluasi.
3. Objektif, tidak mudah dipengaruhi oleh keinginan pribadi, agar dapat mengumpulkan data sesuai dengan keadaannya, selanjutnya dapat mengambil kesimpulan sebagaimana diatur oleh ketentuan yang harus diikuti.
4. Sabar dan tekun, agar didalam melaksanakan tugas dimulai dari membuat rancangan kegiatan dalam bentuk menyusun proposal, menyusun instrumen, mengumpulkan data, dan menyusun laporan, tidak gegabah dan tergesa-gesa.
5. Hati-hati dan bertanggung jawab, yaitu melakukan pekerjaan evaluasi dengan penuh pertimbangan, namun apabila masih ada kekeliruan yang diperbuat, berani menanggung resiko atas segala kesalahannya

Berdasarkan persyaratan diatas dapat disimpulkan bahwa tidak semua orang dapat menjadi evaluator. Pertanyaan lain yang dapat diajukan sesudah memenuhi persyaratan adalah apakah yang bersangkutan diperbolehkan menjadi evaluator? Pertanyaan tersebut sebetulnya menyangkut pertimbangan dari mana orang yang bersangkutan diambil.

Ada dua kemungkinan asal (dari mana) orang untuk dapat menjadi evaluator program ditinjau dari program yang akan dievaluasi. Masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangan. Menentukan asal evaluator harus mempertimbangkan keterkaitan orang yang bersangkutan dengan program yang akan dievaluasi. Berdasarkan pertimbangan tersebut evaluator dapat

diklasifikasikan menjadi dua macam, yaitu (1) evaluator dalam dan (2) evaluator luar.

### **1. Evaluator Dalam (internal evaluator)**

Yang dimaksud dengan evaluator dalam adalah petugas evaluasi program yang sekaligus merupakan salah seorang dari petugas atau anggota pelaksana yang dievaluasi. Adapun kelebihan dan kekurangan evaluator dalam, yaitu

#### ***Kelebihan:***

- 1) Evaluator memenuhi betul program yang akan dievaluasi sehingga kekhawatiran untuk tidak atau kurang tepatnya sasaran tidak perlu ada. Dengan kata lain, evaluasi tepat pada sasaran.
- 2) Karena evaluator adalah orang dalam, pengambilan keputusan tidak perlu banyak mengeluarkan dana untuk membayar petugas evaluasi.

#### ***Kekurangan:***

- 1) Adanya unsur subjektivitas dari evaluator, sehingga berusaha menyampaikan aspek positif dari program yang dievaluasi dan menginginkan agar kebijakan tersebut dapat diimplementasikan dengan baik pula. Dengan kata lain, evaluator internal dapat dikhawatirkan akan bertindak subjektif.
- 2) Karena sudah memahami seluk beluk program, jika evaluator yang ditunjuk kurang sabar, kegiatan evaluasi akan dilaksanakan dengan tergesa-gesa sehingga kurang cermat.

### **2. Evaluator Luar (*External Evaluator*)**

Yang dimaksud dengan evaluator luar adalah orang-orang yang tidak terkait dengan kebijakan dan implementasi program. Mereka berada diluar dan diminta

oleh pengambil keputusan untuk mengevaluasi keberhasilan program atau keterlaksanaan kebijakan yang sudah diputuskan. Melihat bahwa status mereka berada diluar program dan dapat bertindak bebas sesuai dengan keinginan mereka sendiri maka tim evaluator luar ini biasa dikenal dengan nama tim bebas atau tim *independent team*.

***Kelebihan:***

- 1) Oleh karena tidak berkepentingan atas keberhasilan program maka evaluator luar dapat bertindak secara objektif selama melaksanakan evaluasi dan mengambil kesimpulan. Apapun hasil evaluasi, tidak akan ada respon emosional dari evaluator karena tidak ada keinginan untuk memperlihatkan bahwa program tersebut berhasil. Kesimpulan yang dibuat akan lebih sesuai dengan keadaan dan kenyataan.
- 2) Seorang ahli yang dibayar, biasanya akan mempertahankan kredibilitas kemampuannya. Dengan begitu, evaluator akan bekerja secara serius dan hati-hati.

***Kekurangan:***

- 1) Evaluator luar adalah orang baru, yang sebelumnya tidak mengenal kebijakan tentang program yang akan dievaluasi. Mereka berusaha mengenal dan mempelajari seluk – beluk program tersebut setelah mendapat permintaan untuk mengevaluasi. Mungkin sekali pada waktu mendapat penjelasan atau mempelajari isi kebijakan, ada hal-hal yang kurang jelas. Hal itu wajar karena evaluator tidak ikut dalam proses kegiatannya. Dampak dari ketidakjelasan pemahaman tersebut memungkinkan kesimpulan yang diambil kurang tepat.

2) Pemborosan, pengambil keputusan harus mengeluarkan dana yang cukup banyak untuk membayar evaluator bebas.

Melihat kelebihan dan kekurangan dari masing-masing evaluator, timbul pertanyaan: evaluator manakah yang lebih baik? Sebaiknya, orang yang ditunjuk sebagai evaluator berasal dari dalam dan luar program, yaitu gabungan antara orang-orang di dalam program atau unsur kebijakan, digabung dengan orang – orang dari luar. Dengan demikian, orang dalam dapat menjelaskan kepada orang luar tentang kebijakan yang tepat, sehingga diperkirakan tidak akan terjadi manipulasi hasil. Hal ini akan menguntungkan pengambil keputusan atau pelaksana program.

Perbedaan menonjol antara evaluator luar dengan evaluator dalam adalah adanya satu langkah penting sebelum mereka mulai melaksanakan tugas. Oleh karena evaluator luar adalah pihak asing yang tidak tahu menahu dan tidak berkepentingan dengan program, yang diasumsikan belum memahami seluk beluk program maka terlebih dahulung evaluu tim tersebut perlu mempelajari program yang akan dievaluasi.

Hal –hal yang harus dipelajari oleh seorang evaluator meliputi tujuan peogram, komponen program, siapa pelaksananay, dan pihak – pihak mana yang terlibat, kegiatan apa saja yang sudah dilaksanakan, dan gambaran singkat tentang sejauh mana tujuan program sudah dicapai.

Sesudah tim evaluator betul-betul memahami program, barulah mereka memulai menyusun rencana atau desain evaluasi. Dalam proses memantapkan desain dan instrumen (paling tidak kisi-kisi instrumen) tim evaluator sebaiknya

masih terus berhubungan dengan salah seorang personel atau lebih baik lagi jika dapat melibatkan penanggung jawab program agar ketika sampai pada saatnya harus mengumpulkan data, evaluator tidak ragu –ragu lagi dalam melangkah.

#### 1.4.2.5.5. Macam Evaluasi

Secara umum evaluasi dapat dibedakan atas dua jenis, yaitu evaluasi formative dan evaluasi summative (Supriyanto, 2007: 210) yaitu :

- a. Evaluasi Formative : Evaluasi yang dilakukan pada tahap pelaksanaan program dengan tujuan untuk mengubah atau memperbaiki program. Evaluasi ini dilakukan untuk memperbaiki program yang sedang berjalan dan didasarkan atas kegiatan sehari-hari, minggu, bulan bahkan tahun atau waktu relatif pendek. Manfaat evaluasi formative terutama untuk memberikan umpan balik kepada manajer program tentang kemajuan hasil yang dicapai beserta hambatan-hambatan yang dihadapi. Evaluasi formative sering disebut evaluasi proses atau monitoring.

Evaluasi Formative  $\longleftrightarrow$  Saat Pelaksanaan Program.

- b. Evaluasi Summative: Evaluasi yang dilakukan untuk melihat hasil keseluruhan dari suatu program yang telah selesai dilaksanakan. Evaluasi ini dilakukan pada akhir kegiatan atau beberapa kurun waktu setelah program, guna menilai keberhasilan program. Hasil evaluasi dapat memberikan jawaban atas pertanyaan: apakah tujuan program dapat tercapai atau tidak dan alasan-alasan mengapa demikian. Karena itu output program berupa outcome dan dampak sangat diperlukan.

Evaluasi Summative  $\longleftrightarrow$  Setelah Program/Tahun Anggaran Selesai.

Dalam penelitian ini mengenai program bus sekolah, peneliti menggunakan evaluasi formative untuk mengetahui dan mengukur tingkat keberhasilan program yang didasarkan pada kegiatan program sehari-hari, minggu, bulan, bahkan tahun atau waktu yang relatif pendek. Maksud dan tujuan peneliti menggunakan evaluasi formative karena program bus sekolah masih berjalan dan selain itu juga untuk memberikan balikan atas proses program yang telah berjalan untuk dapat mengetahui hasil yang didapat sehingga program tersebut dapat diperbaiki kedepannya.

#### **1.4.2.5.6. Tujuan Evaluasi Formatif**

Tujuan Evaluasi Formatif (Wirawan, 2011: 89) :

- a. Untuk mengukur hasil pelaksanaan program secara periodik

Dalam suatu program yang dibuat dan dijalankan selalu memiliki suatu tujuan dari masalah yang mendasari program itu dibuat. Karena dari tujuan yang dibuat tersebut, maka pelaksana dapat mengukur apakah program tersebut berhasil atau tidak setelah dilaksanakan dalam periode singkat. Dalam hal ini pelaksana dapat mengukur hasil dari pelaksanaan program tersebut untuk mengetahui apakah tujuan dari program tersebut tercapai atau tidak.

- b. Untuk mengukur apakah klien / partisipan bergerak kearah tujuan yang direncanakan.

Klien atau partisipan merupakan faktor penting dalam berjalannya suatu program. Pemerintah sendiri yang bergerak menjadi aktor pelaksana dari program yang dibuat harus memberikan pemahaman dan penjelasan

kepada masyarakat yang sebagai klien atau partisipan mengenai tujuan berjalannya program ini. Sehingga antara masyarakat dengan pihak pelaksana terjadi kesamaan visi dan pihak pelaksana dapat mengukur apakah masyarakat (partisipan) bergerak ke tujuan yang direncanakan.

- c. Untuk mengukur apakah sumber-sumber telah dipergunakan sesuai dengan rencana.

Sumber – sumber yang didapat ini adalah sumber yang dapat dilihat dari sumber daya manusia, fasilitas yang dimiliki, kemudian dari segi ekonomi yang juga berpengaruh dalam program yang dijalankan. Menurut Edwards III (1980:11) Sumber daya diposisikan sebagai input dalam organisasi sebagai suatu sistem yang mempunyai implikasi yang bersifat ekonomis dan teknologis. Dari sumber – sumber tersebut, pelaksana dapat mengukur dan mengetahui apakah sumber – sumber yang digunakan sudah mendukung dari tujuan yang direncanakan sehingga sebagai alat ukur apakah program ini berjalan dengan baik atau tidak. Indikator yang digunakan sumber daya mempengaruhi keberhasilan suatu program yaitu terdiri dari staf, informasi, wewenang, fasilitas.

- d. Untuk menentukan koreksi apa yang harus dilakukan jika terjadi penyimpangan.

Dalam suatu program yang sedang dijalankan selalu terjadi suatu pelaksanaan yang baik dan buruk dalam proses pelaksanaannya. Penyimpangan merupakan contoh pelaksanaan yang buruk dari suatu

program yang dijalankan. Penyimpangan selalu ada di suatu program meskipun itu penyimpangan besar atau penyimpangan kecil yang otomatis melenceng dari tujuan yang direncanakan. Penyimpangan yang terjadi dikarenakan pengawasan yang lemah terhadap proses program yang dilaksanakan, sehingga dari pengawasan yang lemah tersebut pihak pelaksana dapat menentukan dan mengukur apa yang seharusnya dilakukan bila terjadi penyimpangan.

- e. Memberikan balikan dengan maksud untuk memperbaiki perencanaan, standar prosedur operasi, penggunaan sumber-sumber, dan perkembangan pelaksanaan program.

Proses evaluasi yang diukur dari beberapa faktor di atas, bertujuan untuk mengetahui program yang dijalankan berhasil atau tidak. Menurut Winarno (2005:128) Faktor-faktor yang mendorong ketidak jelasan informasi dalam suatu program biasanya karena kompleksitas kebijakan, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan publik, adanya masalah-masalah dalam memulai kebijakan yang baru serta adanya kecenderungan menghindari pertanggungjawaban kebijakan. Jika tidak berhasil maka pelaksana dapat memperbaiki perencanaan yang dilakukan sesuai standard prosedurnya. Sehingga dari evaluasi tersebut tidak akan terjadi kembali masalah yang sama di kemudian hari.

Dari penjelasan menurut Wirawan tersebut, peneliti menggunakan teori Wirawan karena tujuan evaluasi tersebut merupakan tujuan evaluasi formatif. Dalam penelitian ini, evaluasi formatif yang digunakan peneliti bertujuan untuk

mengukur hasil pelaksanaan program bus sekolah secara periodik, kemudian mengukur jumlah pelajar yang merupakan partisipan apakah telah bergerak kearah tujuan yang diinginkan, kemudian untuk melihat apakah sumber daya yang dimiliki pihak pelaksana telah dimaksimalkan dengan baik atau tidak, kemudian untuk melakukan tindakan jika terjadinya penyimpangan terhadap program bus sekolah. Kemudian adalah memberikan balikan terhadap perbaikan perencanaan program bus sekolah.

#### **I.4.3. Pengertian Bus Sekolah**

Layanan transportasi bus sekolah merupakan sarana transportasi bagi siswa untuk kelancaran proses belajar mengajar. Siswa akan merasa aman dan dapat masuk atau pulang sekolah dengan waktu yang tepat. Penyelenggara transportasi sekolah adalah Dinas Perhubungan Kota Surabaya. Adanya layanan transportasi bus sekolah ini, siswa tidak akan terlambat ke sekolah dan tentunya para orang tua akan merasa terbantu. Pelayanan transportasi bus sekolah pada prinsipnya sama dengan layanan khusus lainnya, yakni penyediaan fasilitas guna mencapai tujuan pendidikan. Hanya bidang yang digarap dan fasilitasnya yang berbeda. (*Wikipedia.org*)

Transportasi bus sekolah dapat diartikan sebagai bentuk kegiatan angkutan untuk khusus siswa sekolah baik ke dan dari sekolah. Bus sekolah digunakan untuk mengangkut anak-anak sekolah antara rumah mereka ke sekolah apabila tempat tinggal mereka terlalu jauh untuk ditempuh dengan berjalan kaki. Bus Sekolah yang di operasionalkan oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya

memiliki warna khusus yaitu kuning dan dilengkapi dengan lampu peringatan lalu lintas serta perlengkapan pengaman lainnya yang digunakan ketika para penumpang naik atau turun dari bus.

### **1.5. Definisi Konsep**

#### **A. Kebijakan publik adalah**

Suatu keputusan yang memiliki tujuan dan alasan yang di buat oleh pemerintah / instansi / kelompok yang melibatkan banyak orang dan kemudian ditujukan untuk masyarakat publik. Kebijakan publik juga berisi tindakan pemerintah yang positif yang dibuat untuk menyelesaikan suatu masalah tertentu.

#### **B. Evaluasi Kebijakan Publik**

Evaluasi kebijakan publik itu merupakan suatu proses akhir dari terciptanya kebijakan publik yang dibuat serta pelaksanaannya. Jadi sebagai alat ukur apakah kebijakan berjalan sesuai harapan dan kenyatannya di lapangan. Evaluasi bukan untuk sebagai ukur – ukuran untuk mencari kesalahan dair kebijakan yang dibuat, namun sebagai pandangan positif dari hasil kinerja dari kebijakan yang dibuat itu sendiri sebagai bahan perbaikan di kemudian hari.

#### **C. Evaluasi Program**

Evaluasi program merupakan suatu upaya mengukur tingkat keterlaksanaan suatu kebijakan secara cermat dengan cara mengetahui efektivitas masing-masing komponennya, Sehingga dapat dibandingkan antara tujuan suatu program dengan hasil pelaksanaannya untuk mendapatkan hasil evaluasi program tersebut.

#### D. Program Bus Sekolah

Program atau kebijakan yang dijalankan oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya merupakan sebuah terobosan untuk transportasi para pelajar di Kota Surabaya. Program ini tidak semata – mata hanya untuk mengurangi kemacetan, namun untuk mengurangi angka pelanggaran terhadap pengendalian kendaraan bermotor oleh para pelajar yang masih di bawah umur.

#### E. Evaluasi Formatif Program Bus Sekolah

Evaluasi formatif merupakan suatu evaluasi yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya terhadap program bus sekolah di Kota Surabaya. Evaluasi tersebut dilakukan karena program bus sekolah masih berjalan dan bertujuan untuk mengukur keberhasilan program tersebut. Selain itu evaluasi formatif mempunyai lima indikator tujuan yang berguna untuk mengukur suatu program. Lima indikator tersebut adalah mengukur hasil pelaksanaan secara periodik, mengukur partisipan bergerak kearah tujuan yang sama, mengukur sumber-sumber yang digunakan, melihat koreksi terhadap penyimpangan yang terjadi, memberi balikan dengan maksud sebagai perbaikan perencanaan suatu program.

### **1.6. Metode Penelitian**

#### **1.6.1 Metode Penelitian**

Metode adalah keseluruhan proses berpikir mulai dari menemukan permasalahan menjabarkannya dalam suatu kerangka teoritis tertentu pengumpulan data bagi pengujian empiris sampai dengan penjelasan dan

penarikan gejala sosial yang diteliti. Sedangkan metode penelitian (Bailey, 1978) adalah keseluruhan proses berpikir mulai dari menemukan permasalahan penelitian, menjabarkannya ke dalam suatu kerangka berpikir tertentu, serta pengumpulan data bagi pengujian empiris, sampai dengan penjelasan dan penarikan kesimpulan atas gejala sosial yang diteliti. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dan generalisasi.

Penelitian secara kualitatif ini dilakukan agar bisa mendalami permasalahan yang ada untuk kemudian dicari jawaban atau penjelasannya. Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna. Makna adalah data yang sebenarnya, data yang pasti yang merupakan suatu nilai di balik data yang tampak. Oleh karena itu dalam penelitian kualitatif tidak menekankan pada generalisasi, tetapi lebih menekankan pada makna. Sehingga alasan peneliti memakai metode penelitian kualitatif adalah berdasarkan sifat masalah yang diteliti, dimana penelitian ini berupaya mengungkap dan memahami sesuatu dibalik fenomena yang kompleks.

### **1.6 .2 Tipe Penelitian**

Agar dapat memecahkan masalah atau mengamati suatu masalah penelitian tentunya diperlukan prosedur tertentu yang bersifat metodologis.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan tipe eksplanatif – kualitatif. Penelitian kualitatif menurut Taylor dan Bogdan adalah penelitian yang menghasilkan data deskriptif namun juga bisa menghasilkan data eksplanatif mengenai kata – kata lisan maupun tertulis, dan tingkah laku yang dapat diamati dari orang – orang yang diteliti.

Penelitian ini banyak memberikan gambaran fenomena yang sangat terperinci, yang pada akhirnya memberi pemahaman yang lebih jelas mengenai fenomena yang diteliti yaitu evaluasi proram bus sekolah di Kota Surabaya. Penelitian eksplanatif merupakan jenis penelitian yang bertujuan untuk menemukan penjelasan tentang mengapa suatu kejadian atau gejala terjadi. Hasil akhir dari penelitian ini adalah gambaran mengenai hubungan sebab akibat.

### **1.6.3.Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana objek penelitian bisa diketemukan. Pada dasarnya, setiap situasi social yang ada menempatkan sebuah laboraturium. Menurut Bogdan, bahwa dalam penelitian, lokasi penelitian kualitatif agar tidak terlalu berpegang pada acuan teori maka penelitian tersebut dikembangkan sesuai dengan pengumpulan data yang ada. Penelitian ini dilakukan di Dinas Perhubungan Kota Surabaya yang merupakan tempat penerapan Bus Sekolah di kota Surabaya. Dalam penentuan lokasi penelitian tersebut didasarkan pada beberapa pertimbangan, yaitu : efektifitas waktu, tenaga dan biaya yang dimiliki oleh peneliti.

#### 1.6.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Menurut Michael Quinn Patton (2006:99), data merupakan bagian terpenting dalam penelitian karena hakikat dari penelitian adalah pencarian data yang nantinya dianalisis dan diinterpretasikan untuk menjawab rumusan permasalahan yang diajukan. Dalam penelitian kualitatif, sumber data utama adalah kata-kata dan tindakan, sedangkan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen. Data yang diperoleh meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data atau informasi yang berasal dari informan atau nara sumber yang diteliti berupa kata-kata atau pemaparan tindakan hasil pengamatan (observasi). Sedangkan data sekunder berupa dokumen, data- data statistik, sumber data tertulis, laporan yang akan menunjang dan memperkuat data utama untuk dianalisis. Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

##### 1. Observasi

Menurut Nasution (1988) observasi adalah dasar dari semua ilmu pengetahuan. Para ilmuwan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Data itu dikumpulkan dan sering dengan bantuan berbagai alat yang sangat canggih, sehingga benda-benda yang sangat kecil (proton dan elektron) maupun yang sangat jauh (benda ruang angkasa) dapat diobservasi dengan jelas. Tujuan observasi ini adalah untuk mengetahui fakta yang terjadi sebenarnya pada

objek kajian peneliti. Sehingga peneliti harus melakukan observasi lapangan terlebih dahulu dalam memulai penelitiannya.

## 2. Wawancara

Wawancara adalah merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui Tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, tetapi juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam. Menurut Susan Stainback (1988), dengan wawancara maka peneliti akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi, dimana hal ini tidak bisa ditemukan melalui observasi.

## 3. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen biasa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Data sekunder berupa dokumentasi dipakai untuk lebih melengkapi data-data yang diperoleh melalui wawancara dan observasi. Data tertulis dapat digunakan sebagai pendukung pencapaian tujuan penelitian. Dokumen disini adalah semua jenis rekaman atau catatan sekunder sebagai pelengkap data primer yang tidak ditemukan di lapangan, dengan maksud menambah kelengkapan data suatu penelitian. Disini peneliti mengumpulkan dan mencatat data yang berupa dokumen, laporan, tabel, serta sumber-sumber data tertulis lainnya yang diperlukan dan relevan dengan kajian penelitian ini.

### **1.6.5. Teknik Penentuan Informan**

Pada umumnya terdapat tiga tahap pemilihan informan dalam penelitian kualitatif, yakni pertama pemilihan informan awal, apakah informan itu (untuk diwawancarai) atau suatu situasi sosial (untuk diobservasi). Kedua adalah pemilihan informan lanjutan guna memperluas deskripsi informasi dan melacak variasi informasi yang mungkin ada. Dan ketiga adalah menghentikan pemilihan informasi lanjutan bilamana dianggap sudah ditemukan lagi variasi informasi. Dalam penelitian ini penentuan sumber informasi atau informan dilakukan secara purposive sampling. Purpose sampling adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Dimana informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam penelitian ini.

Kemudian berkembang dimana pemilihan informan lanjutan dalam rangka penggalan data untuk mendapatkan variasi dan kedalaman informasi diperoleh atas dasar rujukan atau rekomendasi dari key informan yang telah ditentukan sebelumnya melalui teknik purposive sampling. Selanjutnya penentuan informan yang mewakili pengguna bus sekolah dilakukan secara accidental sampling yaitu penarikan sampel yang dilakukan dengan cara memilih orang yang kebetulan ditemui. Adapun informan tersebut adalah :

1. Bapak Kasiadi selaku Kepala Bidang Sarana dan Prasarana Transportasi
2. Bapak Triyoso selaku koordinator di Bidang Seksi Pengembangan
3. Ibu Rahma selaku Sub Bagian Umum dan Kepegawaian
4. Bapak Khoirul selaku koordinator di Bidang Seksi pemeliharaan

5. Dewi selaku pengguna angkutan bus sekolah
6. Joseph selaku pengguna angkutan bus sekolah
7. Afif selaku pengguna angkutan sekolah
8. Ibu Etis selaku orang tua pengguna angkutan bus sekolah.

### 1.6.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Dalam penelitian kualitatif, keabsahan (Trustworthiness) data dapat dilakukan dengan menggunakan teknik pemeriksaan yang berdasarkan atas kriteria-kriteria antara lain: derajat kepercayaan (credibility), keteralihan (transferability), kebergantungan (dependability), dan kepastian (confirmability). Dalam penelitian ini kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik Triangulasi. Moleong (2000: 178) mendefinisikan teknik Triangulasi sebagai *“teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan segala sesuatu yang lain di luar data yang telah diperoleh untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu”*.

Dalam penelitian ini proses triangulasi yang dilakukan adalah proses triangulasi sumber data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari berbagai sumber yang berbeda mengenai permasalahan yang dikaji untuk kemudian dibandingkan antara satu dengan yang lainnya. Proses ini dapat dilakukan dengan cara-cara antara lain :

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara,
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi,

3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu,
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti masyarakat biasa, orang dengan tingkat pendidikan yang berbeda, ataupun orang pemerintahan,
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

#### **1.6.7. Teknik Analisis Data**

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (trianggulasi), dan dilakukan secara terus menerus sampai datanya jenuh. Analisis data, menurut Patton dalam Moleong (2000: 103) adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Bogdan dan Taylor mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis itu.

Menurut Bogdan, “data analysis is the process of systematically searching and arranging the interview transcript, field notes and other materials that you accumulate to increase your own understanding of them and to enable you to present what you have discovered to others” analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lain sehingga dapat dengan mudah dipahami dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain.

Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain. Miles dan Huberman (1984) mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Lebih lanjut Miles dan Huberman mengemukakan aktivitas dalam analisis data adalah:

1. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, mencari tema, dan polanya.

2. Penyajian Data

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart, dan sebagainya.

Dalam hal ini Miles dan Huberman menyatakan "*the most frequent form of display data for qualitative research data in the past has been narrative text*". Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi.

Penarikan kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah penarikan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.

