

BAB IV

ANALISIS DAN INTERPRETASI TEORITIK

IV.1. Analisis dan Interpretasi Evaluasi Formatif Program Bus Sekolah

Data yang telah disajikan kemudian dianalisis dan dilanjutkan pada tahap interpretasi data yaitu upaya penyertaan makna dan signifikansi ke analisis, melalui pola penjelasan, penggambaran, dan mencari hubungan keterikatan diantara dimensi deskriptif.

IV.1.1. Mengukur Hasil Pelaksanaan Program Secara Periodik

Mengukur hasil pelaksanaan secara periodik merupakan sebuah proses yang dilakukan oleh pelaksana untuk melihat sejauh mana keberhasilan sebuah program. Keberhasilan program itu sendiri dapat dilihat dari dampak atau hasil yang dicapai oleh program tersebut. Kemudian menilai apakah tindakan kebijakan program yang dilakukan menghasilkan dampak yang sesuai dengan tujuan yang diinginkan, dan apakah yang diraih dapat terwujud, dan manfaatnya sebanding.

Pengukuran pelaksanaan program dapat dilakukan secara periodic atau dalam waktu yang singkat (tidak terlalu jauh) sehingga dapat diketahui proses pelaksanaannya sudah berjalan sesuai tujuan yang diinginkan atau tidak . Inti dari pengukuran adalah membandingkan hasil pelaksanaan dengan tujuan yang direncanakan.

Adanya program bus sekolah disebabkan semakin maraknya penggunaan kendaraan bermotor di bawah umur yang mayoritas pelajar. Oleh karena itu Kementerian Dirjen Perhubungan Darat mengeluarkan surat keputusan yang merupakan kebijakan mengenai angkutan sekolah. Surat keputusan tersebut adalah 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 serta.

Sesuai dengan tujuannya, program bus sekolah dilaksanakan sebagai angkutan sekolah. Pelaksanaan program bus sekolah ini sudah mengikuti prosedur dan berjalan lancar. Bus sekolah memiliki 4 (empat) armada yang semua dapat dioperasikan. Namun pada kenyataannya bus sekolah hanya beroperasi 2 (dua) armada saja untuk mengangkut anak sekolah. Kemudian dari operasionalnya setiap tahun mengalami penurunan penumpang yang menyebabkan bus hanya beroperasi 2 (dua) armada saja. Selain itu banyak juga para pelajar yang lebih menggunakan kendaraan pribadi dibandingkan menggunakan bus sekolah. Evaluasi yang dilakukan Dinas Perhubungan Kota Surabaya setiap tahunnya belum dikatakan berhasil. Perbaikan rencana dari tahun ke tahun juga belum dilaksanakan dengan baik, pada tabel III.1 dapat dilihat dari minat penumpang yang sedikit untuk menggunakan bus sekolah. Jika dilihat prosesnya, program tersebut seperti berjalan di tempat dan tidak ada pengembangan signifikan.

Berdasarkan hasil wawancara \ tersebut di atas jika dikaitkan dengan evaluasi formative untuk mengukur hasil pelaksanaan program secara periodik dapat dijelaskan bahwa program tersebut masih tergolong kurang baik dan masih jauh dari yang diharapkan jika dilihat dari proses dan hasil pelaksanaannya , meskipun program tersebut tetap bergerak ke arah tujuan yang direncanakan. Nampak bahwa Dinas Perhubungan Kota Surabaya selaku pihak pelaksana hanya memandang bahwa program pelayanan bus sekolah tersebut tidak ada kesungguhan dan memandang bahwa program pelayanan bus sekolah telah dilaksanakan sesuai dengan tujuannya yakni mengangkut anak sekolah bukan penumpang umum, untuk turut serta menjalankan program mengurangi angka penggunaan kendaraan bermotor dibawah umur di jalan. Untuk itu perlu adanya suatu kerjasama antar birokrat untuk mengetahui hasil dan evaluasi serta langkah berikutnya dalam rangka mengembangkan kebijakan agar sesuai dengan tujuan dari kebijakan publik bus sekolah.

Hal sebagaimana di atas menunjukkan bahwa program atau kebijakan publik pelayanan angkutan anak sekolah menggunakan bus sekolah para birokrat dari Dinas Perhubungan Kota Surabaya sebagai pelaksana layanan publik kurang adanya suatu kesungguhan dalam mengimplementasikan kebijakan publik.

IV.1.2. Mengukur Apakah Klien / Partisipan Bergerak Kearah Tujuan Yang Direncanakan.

Untuk mengukur apakah klien / partisipan bergerak kearah tujuan yang direncanakan, dapat dilihat dari faktor yang menjadi kendala pelaksanaan dari sumber daya manusia yang merupakan sebagai partisipan. Keberadaan partisipan

sangat berpengaruh dalam suatu evaluasi, mengapa demikian karena partisipan merupakan salah satu indikator keberhasilan suatu program. Kemudian dengan adanya partisipan yang menggunakan suatu program, maka partisipan telah mempunyai tujuan dan visi yang sama dengan tujuan program tersebut.

Menurut Dinas Perhubungan Kota Surabaya peran pelajar sangat besar dan berpengaruh dalam konsistensi program tersebut. Mengapa demikian karena para pelajar merupakan sebagai penumpang dalam program bus sekolah. Namun dalam kenyataannya program tersebut masih kesulitan untuk menarik minat para pelajar untuk menggunakan bus sekolah. Faktor yang menjadi penyebab adalah rute trayek yang dilalui bus sekolah, pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya mengatakan bahwa trayek yang digunakan adalah trayek favorit dikarenakan banyak para pelajar yang menggunakan jalur tersebut. Namun pada kenyataannya penumpang bus sekolah juga tidak ramai dan sedikit. Kemudian dari rute tersebut hanya melewati 7 Sekolah Menengah Pertama dan 9 Sekolah Menengah Umum. Itu jelas sangat diluar dari kata memuaskan dikarenakan jumlah sekolah di Surabaya sangat banyak dan para pelajarnya juga sangat banyak yaitu kurang lebih 176.000 (hanya SMP dan SMA).

Kemudian faktor lain yaitu ketidaktahuan para pelajar mengenai keberadaan bus tersebut. Meskipun bus tersebut melewati sekolah mereka, namun mereka masih belum paham mengenai adanya bus tersebut dan kegunaannya. Evaluasi yang dilakukan Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam hal ini dianggap sangat jelek, mengapa demikian karena partisipan masih belum bergerak menuju kearah tujuan yang sama. Program sudah berjalan 6 tahun yang seharusnya program ini

dapat dikatakan dewasa dan matang namun masih belum mengatasi masalah penurunan penumpang dalam menggunakan bus sekolah

Memperhatikan hasil wawancara tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa yang dilakukan Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam mengukur apakah klien / partisipan bergerak kearah tujuan yang direncanakan masih jelek, para pelajar yang menggunakan bus sekolah memang senang dengan keberadaan bus sekolah sebagai alat transportasi secara gratis dalam aktifitas ke sekolah. Namun itu masih jauh dari tujuan yang diharapkan dikarenakan partisipan yang merupakan pelajar masih belum sadar dan paham mengenai program bus sekolah

IV.1.3. Mengukur Apakah Sumber-Sumber Telah Dipergunakan Sesuai Dengan Rencana

Dalam proses evaluasi formative, mengukur sumber- sumber yang dimiliki dan digunakan apakah sesuai rencana atau tidak. Sehingga dari sumber-sumber yang telah dilaksanakan dapat diketahui hal – hal yang menjadi hambatan dari suatu program. Sumber – sumber disini dimaksudkan adalah sumber daya yang di miliki oleh pelaksana program guna untuk menjalankan program yang dimiliki guna sebagai bentuk untuk meningkatkan pelayanan yang harus diberikan terhadap pengguna program tersebut.

Dalam program bus sekolah, faktor sumber daya sangat penting untuk diukur dalam suatu evaluasi. Menurut Edwards III (1980:11) Sumber daya diposisikan sebagai input dalam organisasi sebagai suatu sistem yang mempunyai implikasi yang bersifat ekonomis dan teknologis. Jadi sumber daya yang dimiliki

oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam program bus sekolah sangat berpengaruh dan menjadi sangat penting dalam outputnya.

Secara ekonomis, sumber daya bertalian dengan biaya atau pengorbanan langsung yang dikeluarkan oleh organisasi yang merefleksikan nilai atau kegunaan potensial dalam transformasinya ke dalam output. Sedang secara teknologis, sumberdaya bertalian dengan kemampuan transformasi dari organisasi. Program bus sekolah ini beroperasi berdasarkan sumber dana dari APBD Kota Surabaya. Bus sekolah menggunakan APBD untuk bahan bakar bensin, perbaikan dan pengembangan dari armada bus sekolah. Namun pada kenyataannya tidak ada pengembangan dari program tersebut. Bus sekolah masih terlihat kuno tidak menarik dan terkesan sudah tua. Sumber dana yang berasal dari APBD seakan tidak mampu menjawab permasalahan tersebut.

Kemudian sumber – sumber pada segi fasilitas infrastruktur, armada bus sekolah yang seharusnya memiliki 4(empat) bus hanya beroperasi 2(dua) bus saja. Fasilitas infrastruktur merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Dinas Perhubungan mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka program tersebut tidak akan berhasil. Pengguna bus sekolah yang enggan untuk memanfaatkannya disebabkan bus sekolah ini menggunakan bus tua dan kuno, sehingga para pelajar terkadang enggan naik dan memanfaatkan bus tersebut, bus Sekolah sudah tua, kuno dan jelek, hambatan yang terjadi adalah mengenai armada bus yang sudah tua dan lama. Bus sekolah kota Surabaya merupakan hibah dari kementerian. Jadi jika ingin diperbaiki , dana yang digunakan banyak.

Suatu kondisi sumber yang digunakan belum dapat dikatakan baik jika dilihat dari teori menurut Edward.

Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya mempengaruhi keberhasilan suatu program terdiri dari:

- Staf : Sumber daya utama dalam pelaksanaan suatu program adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam suatu program, salahsatunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan evaluasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikannya ke dalam suatu program.
- Informasi: Dalam suatu program, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- Wewenang: Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata

publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan program yang telah dilaksanakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam mengevaluasi suatu program; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut mana kala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

- Fasilitas: Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam pelaksanaan sebagai alat ukur suatu evaluasi program. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka program tersebut tidak akan berhasil.

Memperhatikan hasil wawancara tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa Dinas Perhubungan Kota Surabaya mengukur apakah sumber – sumber telah digunakan sesuai rencana yaitu dari segi ekonomi dan segi fasilitas infrastruktur dapat dikatakan sangat jelek. Mengapa demikian, karena sumber – sumber telah mereka miliki, namun pihak pelaksana belum mampu memanfaatkannya dengan baik sehingga merugikan program bus sekolah.

IV.1.4. Menentukan Koreksi Apa Yang Harus Dilakukan Jika Terjadi Penyimpangan.

Dalam suatu penyimpangan dari tujuan yang ada pasti akan merugikan program itu sendiri. Penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksana merupakan dampak dari ketidak tegasan dan ketidak seriusan program, sehingga pengawasan terhadap penyimpangan – penyimpangan tersebut. Pengawasan yang dilakukan pun berdasarkan proses perencanaan yang dibuat terhadap suatu program yang tidak sejalan dengan tujuannya.

Dinas Perhubungan Kota Surabaya telah melakukan pengawasan terhadap penyimpangan yang terjadi di dalam program bus sekolah. Koreksi juga telah dilakukan dengan cara memberi peringatan keras serta sanksi terhadap oknum yang menyalahgunakann bus sekolah. Terdapat penyimpangan terhadap bus sekolah yang dilakukan oknum pelaksana, penyimpangan tersebut adalah mengangkut penumpang umum yang seharusnya tidak boleh dilakukan karena melenceng jauh dari tujuan bus sekolah sendiri. Tujuan bus sekolah adalah sebagai angkutan sekolah, oleh karena itu seharusnya bus sekolah tersebut tidak boleh mengangkut penumpang umum.

Dinas perhubungan selaku pelaksana telah menentukan koreksi terhadap penyimpangan tersebut dengan memberi sanksi tegas kepada oknum tersebut. Namun kondisi tersebut setiap harinya terus terjadi, pengawasan terhadap penyimpangan ini pun juga menjadi terlihat lemah dan kurang tegas meskipun pihak Dinas Perhubungan memperikan peringatann dan sanksi tegas kepada yang pelaksana yang melanggar.

Penyimpangan yang berulang – ulang dilakukan menjadikan dampak tidak baik dari konsistensi program tersebut itu dikarenakan tujuan yang di rencanakan tidak berjalan dengan semestinya. Pengawasan yang dilakukan oleh pihak pelaksana harus tegas dan konsisten dalam memberikan sanksi terhadap oknum yang telah merugikan program bus sekolah

Dari hasil wawancara tersebut diketahui bahwa evaluasi program bus sekolah yang dilakukan Dinas Perhubungan Kota Surabaya melalui aspek menentukan koreksi apa yang harus dilakukan jika terjadi penyimpangan masih jelek dikarenakan koreksi yang diberikan berupa sanksi dan peringatan belum membuat efek jera terhadap para pelaku oknum yang menafaatkan program bus sekolah untuk mencari keuntungan pribadi.

IV.1.5. Memberikan Balikan Dengan Maksud Untuk Memperbaiki Perencanaan, Standar Prosedur Operasi, Penggunaan Sumber-Sumber, dan Perkembangan Pelaksanaan Program

Faktor tersebut sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga kualitas perencanaan program yang berjalan akan mempengaruhi dalam mencapai efektivitas suatu program. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan melalui proses perbaikan perencanaan yang baik akan mempengaruhi terhadap evaluasi program. Dalam hal ini, media komunikasi yang digunakan untuk menyebarluaskan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

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.

Program bus sekolah yang ditujukan sebagai angkutan sekolah harus diketahui oleh para pelajar sehingga tujuan dari program bus sekolah ini tepat sasaran. Dinas Perhubungan Kota Surabaya melakukan sosialisasi melalui media massa tanpa melakukan sosialisasi langsung ke sekolah – sekolah dikarenakan pihak pelaksana ingin mensosialisasikan langsung ke masyarakat umum. Dalam mengelola komunikasi yang baik perlu dibangun dan dikembangkan saluran-saluran komunikasi yang efektif. Semakin baik pengembangan saluran-saluran komunikasi yang dibangun, maka semakin tinggi probabilitas perintah-perintah tersebut diteruskan secara benar. Dalam kejelasan informasi biasanya terdapat kecenderungan untuk mengaburkan tujuan-tujuan informasi oleh pelaku kebijakan atas dasar kepentingan sendiri dengan cara mengintrepetasikan informasi berdasarkan pemahaman sendiri-sendiri. Cara untuk mengantisipasi tindakan tersebut adalah dengan membuat prosedur melalui pernyataan yang jelas mengenai persyaratan, tujuan, menghilangkan pilihan dari multi intrepetasi, melaksanakan prosedur dengan hati-hati dan mekanisme pelaporan secara terinci.

Faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga kualitas komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai efektivitas implementasi kebijakan publik. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap program bus sekolah itu sendiri. Dalam hal ini, media

komunikasi yang digunakan untuk menyebarkan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

Dengan melihat hasil wawancara dapat disimpulkan bahwa proses komunikasi melalui sosialisasi yang diberikan Dinas Perhubungan Kota Surabaya kepada para pelajar masih belum dipahami oleh sebagian pelajar. Mereka belum mengetahui bagaimana kegunaan bus sekolah. Evaluasi yang dilakukan pihak pelaksana yang bertujuan memberikan balikan dengan maksud untuk memperbaiki perencanaan, standar prosedur operasi, penggunaan sumber-sumber, dan perkembangan pelaksanaan program cukup dikatakan cukup baik jika dilihat dari upaya sosialisasi yang diberikan kepada masyarakat untuk pengembangan program bus sekolah. Namun dari sisi lain sosialisasi yang diberikan tidak tepat sasaran karena sasaran dari bus sekolah sendiri adalah para pelajar. Sesuai dengan teori Winarno komunikasi ini dikatakan tidak berhasil karena ketidakjelasan informasi dalam suatu program karena kompleksitas kebijakan, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan publik, adanya masalah-masalah dalam memulai kebijakan yang baru serta adanya kecenderungan menghindari pertanggung jawaban kebijakan.