

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Yogyakarta merupakan kota budaya dan berwisata, selain itu juga dikenal sebagai kota Pendidikan. Yogyakarta juga menjadi tempat persebaran ide-ide baru dan pendidikan menjadi pendorong utama kearah kemajuan dan perubahan di Kota Yogyakarta.¹ Kota Yogyakarta juga sebagai pusat Pemerintahan, sedangkan wilayah-wilayah yang menjadi bagian dari DIY adalah Kota Yogyakarta, Bantul,Slaman, Gunung Kidul, Kulonprogo.² Banyak daya tarik bagi wisatawan yang ingin berwisata atau sekedar liburan, salah satu daya tariknya adalah berbudaya menggunakan kendaraan tidak bermotor seperti sepeda, becak, kereta hewan dan lain-lain. Menyandang status sebagai kota Pendidikan dan Pariwisata, tidak pelak membuat Yogyakarta harus banyak melakukan pembenahan dalam berbagai banyak bidang.³

Kota Yogyakarta juga melakukan pemenuhan lalu lintas yang di maksud pada Undang-Undang Lalu Lintas dan angkutan Jalan No. 22 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa Lalu Lintas dan Angkutan jalan mempunyai peran Strategis dalam mendukung pembangunan dan integritas Nasional sebagai Bagian dari upaya memajukan Kesejahteraan Umum sebagai mana

¹ Sri Margana, M. Nursam. 2010. *Identitas, Gaya Hidup dan Permasalahan Sosial*. Yogyakarta. Hal 119

² Sri Margana, M. Nursam. 2010. *Identitas, Gaya Hidup dan Permasalahan Sosial*. Yogyakarta. Hal 177

³ Ivan Aditya. 2012. *Jumlah Kendaraan di DIY Capai 1.053.482 Unit*. Krjogja.com

diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.⁴ Semua yang menjadi acuan di dalam lalu lintas adalah kendaraan baik kendaraan ber motor maupun tidak bermotor semua mempunyai landasan hukum.⁵

Salah satu hal yang harus menjadi Prioritas saat ini adalah jalanan-jalanan di Yogyakarta yang semakin padat dengan banyaknya kendaraan bermotor yang berlalu lalang. Kota Yogyakarta juga sudah membuat Prasarana untuk kenyamanan pengguna kendaraan tidak bermotor salah satunya adalah jalur atau jalan khusus pengguna kendaraan tidak bermotor.⁶ Peningkatan laju penambahan kendaraan bermotor di wilayah Yogyakarta tidak dapat dipungkiri lagi keberadaannya. Menurut Dinas Pengelolaan Kas dan Aset Daerah (DPKAD) DIY, total kendaraan bermotor baik roda dua dan empat mencapai angka 1 juta unit per Oktober 2012. Sedangkan laju pertumbuhan kendaraan bermotor untuk roda dua mencapai 93.894 unit dan 11.809 unit untuk roda empat, sejak Januari hingga Oktober 2012.⁷

Hal tersebut dilakukan sebagai upaya melindungi mereka dari kendaraan bermotor di jalan dan mendorong masyarakat lain untuk menggunakan sepeda. Pada kenyataannya, ruang yang sudah dibagi tersebut masih dikuasai oleh pengguna kendaraan bermotor. Jalur khusus sepeda di gunakan sebagai parkir *onstreet*, ruang tunggu sepeda di lampu merah dipakai kendaraan lain dan lainsebegainya. Maka dari itu banyak trobosan-trobosan yang dibuat oleh

⁴ MM. Rosaria Patriajati. 2009. *Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan No. 22 Tahun 2009*. Jakarta: Visimedia

⁵ Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan jalan No. 22 Tahun 2009. Bab1, Pasal 1.

⁶ Peraturan Wali Kota Yogyakarta No. 25 tahun 2010 tentang Kendaraan tidak Bermotor. Bab IV. Pasal 25

⁷ Ivan Aditya. 2012. *Jumlah Kendaraan di DIY Capai 1.053.482 Unit*. Krjogja.com

pemerintah kota Yogyakarta untuk meningkatkan berbudaya transportasi ramah lingkungan.

Tetapi banyak problem-problem yang belum diselesaikan atau belum tepat yaitu Salah satu masalah yang dihadapi oleh bangsa Indonesia ataupun khususnya di kota Yogyakarta adalah lalu lintas yang tidak memadai, Banyak kota-kota di Indonesia melakukan inovasi-inovasi baru untuk melakukan tata tertib lalu lintas yang pada khususnya kendaraan tidak bermotor yang sesuai Peraturan Walikota Kota Yogyakarta yang sudah kongkrit atau disahkan oleh pemerintah-pemerintah Kota Yogyakarta. Bahwa salah satu alternatif transportasi yang paling nyaman, ramah lingkungan dan praktis adalah kendaraan tidak bermotor seperti Sepeda, Becak, kereta kuda, Gerobak dan lain-lain.⁸

Yang dimaksud Kendaraan Tidak Bermotor adalah kendaraan yang digerakkan oleh tenaga manusia atau hewan, diantaranya adalah sepeda, sepeda tandem, becak, kereta yang ditarik hewan, kereta dorong atau tarik. Ukuran atau besar-kecilnya kendaraan tidak bermotor sudah ditentukan dalam Perwal no. 25 tahun 2010⁹, begitu juga prasarana kendaraan tidak bermotor sudah dibuat oleh pemerintah daerah atau kota seperti jalur khusus kendaraan tidak bermotor di ruas jalan tertentu serta parkir sepeda dan tambatan kuda.¹⁰

Kendaraan tidak bermotor wajib mengikuti aturan lalu lintas yang sudah diterapkan dan mengikuti jalur atau jalan yang sudah dibuat atau ditetapkan, yang merupakan jalur sebelah kiri jalan yang sudah dibuat atau ditandai di bahu

⁸ Peraturan Walikota No.25 tahun 2010. Bab 1, Pasal 1

⁹ Peraturan Walikota No.25 tahun 2010. Bab 2 pasal 2

¹⁰ Peraturan Walikota No.25 tahun 2010. Bab VI Pasal 24

jalan, pemerintah daerah atau kota melakukan koordidasi atau pembinaan untuk menata tertipkan pengendara kendaraan tidak bermotor.

Jalur khusus sepeda sudah dibangun sejak 2009 yang merupakan salah satu fasilitas yang diterapkan pemerintah kota untuk kenyamanan pengguna sepeda, begitu juga pemerintah membangun penggal jalur sepeda sebanyak 34 sesuai yang telah dilakukan oleh dinas perhubungan kota Yogyakarta, Pemilihan penggal jalan tersebut mengacu pada fungsi utama pembuatan jalur khusus sepeda yaitu memberikan kenyamanan pada pengguna sepeda di Yogyakarta. Maka dipilih penggal jalan yang tidak banyak kegiatan ekonomi serta banyak pohon agar lebih rindang. Dan juga sebagai pancingan agar peminat sepeda semakin banyak, karena mungkin saja peminat sepeda masih minim terkait kurangnya prasarana pendukung, dan Jalur khusus sepeda tersebut akan dilengkapi tanda larangan parkir dan ditandai dengan marka, tetapi menggunakan warna yang berbeda dari seharusnya.¹¹

Pembuatan jalur khusus sepeda di Kota Yogyakarta ini merupakan bagian dari program "Sepeda Kanggo Sekolah lan Nyambut Gawe" atau bersepeda untuk sekolah dan bekerja, disingkat Sego Segawe, yang dicanangkan pemerintah kota itu pada 2008. Upaya memasyarakatkan penggunaan sepeda itu dimulai di lingkungan Balai Kota Yogyakarta. Setiap Jumat, para pegawai di sana dilarang menggunakan kendaraan bermotor ke kantor. Melalui sebuah surat edaran, Wali Kota Yogyakarta menyarankan pegawai yang jarak rumahnya 10 kilometer atau kurang supaya menggunakan sepeda saat masuk kerja. Para wali murid pun

¹¹ Sri Margana, M. Nursam. 2010. *Identitas, Gaya Hidup dan Permasalahan Sosial. Yogyakarta*. Hal 288

diimbau melarang anaknya yang masih duduk di sekolah menengah pertama naik sepeda motor dan memberikan sepeda genjot/ ontel.

Selain membuat jalur khusus sepeda, pemerintah menanam pohon untuk merindangkan jalur-jalur sepeda itu, sehingga para pengguna sepeda tidak kepanasan. Dinas Perhubungan juga memasang rambu-rambu khusus sepeda di jalan-jalan kampung. Rambu tersebut menjadi petunjuk jalan pintas bagi pesepeda.

Tetapi semakin banyak pengguna kendaraan tidak bermotor khususnya sepeda dan pengguna kendaraan bermotor di kota Yogyakarta jalur tersebut tidak sesuai kelayakan lagi untuk Pesepeda padahal Biaya untuk membuat jalur tersebut menghabiskan dana sebesar 2,3 miliar dikarenakan Pemerintah Yogyakarta memberikan jalur khusus pengguna sepeda di sepanjang jalan raya kota Yogyakarta. Jalur tersebut kurang lebih memiliki lebar satu meter. Akan tetapi adanya jalur khusus tersebut ternyata tidak efektif bagi pengguna sepeda sendiri. Kondisi jalanan yang ramai menjadikan pengguna sepeda tersisihkan oleh pengguna kendaraan bermotor. Jalur yang dibuat khusus bagi pengguna sepeda bertujuan untuk membuat nyaman serta memberikan ruang bagi mereka ketika melintas di jalan raya. Bukan hanya jalur khusus di sepanjang jalan raya.¹²

Pengguna sepeda juga mendapatkan ruang tunggu istimewa ketika berhenti di lampu merah dan penyeberangan khusus. Jalur serta ruang khusus tersebut di tandai dengan garis berwarna kuning sebagai pembeda dengan bingkai jalan raya yang berwarna putih. Sepanjang jalur juga terdapat gambar atau icon

¹² Sri Margana, M. Nursam. 2010. *Identitas, Gaya Hidup dan Permasalahan Sosial. Yogyakarta*. Hal 290

berupa gambar sepeda untuk memperjelas bahwa jalur tersebut diperuntukkan untuk para pengguna sepeda. jalan terlanjur berukuran sempit, tidak terlalu lebar dan kadang trotoar pun juga minim, Beberapa jalan sudah dibuat tanda khusus sepeda, tetapi masih saja digunakan pengendaraan bermotor, parkir mobil dan motor. Bahkan rata-rata jalur sepeda rusak dan berlobang karena bagian pinggir sering dipake untuk drainase pembuangan air. Bahkan jalur tersebut sudah dibuat dengan memberikan garis pada jalan. Namun yang terjadi jalur sepeda tersebut digunakan untuk PKL, Parkir dan tercampur pengguna kendaraan lain. Jalur sepeda di Jogja pun juga kurang nyaman karena biasanya sering banyak ditemui drainase pembuangan air di jalur sepeda tersebut.

Kota Yogyakarta Merupakan salah satu pengguna sepeda terbanyak di Indonesia, dan merupakan salah satu transportasi unggul yang diterapkan oleh pemerintah kota Yogyakarta untuk mensejahterakan penduduk kota Yogyakarta yang berdomisili di kota Yogyakarta serta salah satu transportasi untuk memajukan budaya wisata Yogyakarta

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan Latar Belakang masalah yang telah dipaparkan mengenai Evaluasi Kebijakan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 25 Tahun 2010, maka perumusan masalah tersebut adalah:

1. Bagaimana Evaluasi Kebijakan Peraturan Walikota kota Yogyakarta No. 25 Tahun 2010 Tentang Peraturan kendaraan Tidak Bermotor 2011-2016 ?

2. Bagaimana Keabsahan Perwal No. 25 tahun 2010 Tentang Kendaraan Tidak Bermotor 2011-2016 ?
3. Apa saja yang Mempengaruhi Kelemaahaan Perwal No. 25 Tahun 2010 Tentang Kendaraan Tiidak Bermotor 2011-2016 ?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Menganalisis keabsahan Perwal No 25 Tahun 2010 tentang kendaraan tidak bermotor
2. Mengetahui Perwal No 25 Tahun 2010 tentang Kendaraan tidak Bermotor, Apakah sudah dilaksanakan dengan seharusnya.
3. Mengetahui Kelemahan kebijakann yang sudah di jalankan sesuai dengan Peaturan Walikkota Yogyakarta No. 25 tahun 2010 Tentang Kenaraan Tidak bermotor

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu mengaktualisasikan ilmu yang dapat dari Pratek Perkuliahan dan sabagai bahan rujukan atau Referensi untuk mahasiswa khususnya di Ilmu Pemerintahan.

2. Manfaat Praktisi

Penelitian ini diharapkan supaya dapat memberikan kejelasan-kejelasan yang sudah ditetapkan oleh Perwal No 25 Tahun 2010 tentang kendaraan tidak bermotor dan Mengetahui Kebijakan-kebijakan apa saja yang sudah dilaksanakan dengan semestinya.

E. KERANGKA TEORI

1. EVALUASI KEBIJAKAN

Salah satu mekanisme untuk mengawasi sebuah kebijakan sering disebut Evaluasi, evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan public guna dipertanggung jawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai, evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dengan kenyataan. Bahwa tujuan pokok dari evaluasi bukanlah untuk menyalah-nyalahkan melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan public, tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi evaluasi kebijakan public harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat positif, tujuannya untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan.¹³

Dikalangan pengkritisi kebijakan public sering memplesetkan GBHN dari kepanjangan aslinya Garis-Garis Besar Haluan Negara menjadi Gagasan Hasil Nol. Plesetan yang bersal dari Kritisi “Kota Plesetan” alias Yogyakarta, tidak perlu membuat pemerintah menjadi geram, namun lebih jauh perlu diambil

¹³ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijaka public formulasi,implementasi dan evaluasi*. Jakarta, 2003, hal 183-184

sebagai salah satu indikator yang menunjukkan sesuatu didalam Implementasi Kebijakan.¹⁴

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivatif atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan, kebijakan publik yang bias langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain-lain.¹⁵

Kebijakan publik sejak Formulasi hingga Implementasi perlu mengikuti kaidah-kaidah tersebut karena memang kaidah tersebut tidak dapat ditolak, sama seperti kehidupan kita sehari-hari, bahwa tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan Intervensi. Oleh karena itu, Implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan atau action intervensi itu sendiri. Pelaksanakan atau implementasi kebijakan didalam konteks manajemen berada didalam kerangka Organizing-Leading-Controlling, ketika kebijakan sudah dibuat maka tugas selanjutnya

¹⁴ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan publik formulasi, implementasi dan evaluasi*. Jakarta, 2003, hal 155

¹⁵ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan publik formulasi, implementasi dan evaluasi*. Jakarta, 2003, hal 159

adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut.¹⁶

NO	Tahap	Isu Penting
1	Implementasi Strategi (Pra- implementasi)	Menyesuaikan struktur dengan strategi, Melembagakan strategi, Mengoperasionalkan strategi, Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasikan
2	Pengorganisasian	Pembagian pekerjaan, Integrasi dan Koordinasi, Perekrutan dan SDM, Hak Wewenang dan Kewajiban, Pendelegasian, Pengembangan Kapasitas Organisasi
3	Penggerakan dan Kepemimpinan	Efektivitas Kepemimpinan, Motivasi, Etika, Mutu, Kerjasama, Komunikasi dan Negoisasi
4	Pengendalian	Desain Pengendalian, Sistem Informasi Manajemen, Pengendalian Anggaran, dan Audit ¹⁷

Dari matriks tersebut tampak tahapan dan rincian pekerja dalam Implementasi Kebijakan, Namun demikian untuk menyederhanakan. Ada beberapa Model-Model Implementasi Kebijakan yaitu:

1. Model Mekanisme Paksa, adalah model yang mengedepankan arti penting lembaga public sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli atas mekanisme paksa didalam Negara dimana tidak ada mekanisme insentif bagi yang menjalani.
2. Model Kerangka Analisis Implementasi yang didalam pemetaan kebijakan dan proses implementasi dibuat seperti Variabel.
3. Model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun, yang merupakan perlawanan dari model yang kedua sebagai implementasi kebijakan

¹⁶ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan public formulasi, implementasi dan evaluasi*. Jakarta, 2003, hal 160-162

¹⁷ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan public formulasi, implementasi dan evaluasi*. Jakarta, 2003, hal 163

4. Model Merilee S. Grindle, ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya, maka dasarnya adalah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan
5. Model yang disusun oleh Richard Elmore, Michael Lipsky, dan Benny Hyern model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan actor yang terlibat didalam proses pelayanan.¹⁸

Pemilihan Model dari semua model yang ada merupakan factor penentuan keberhasilan kebijakan yang akan dijalankan tetapi tidak ada model yang terbaik, tetapi setiap kebijakan public memerlukan model impelentasi kebijakan yang berlainan.¹⁹

TIPE KRITERIA	PERNYATAAN	ILUSTRASI
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan	Unit biaya, maanfaat bersih, Rasio <i>cost-benefit</i>
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah	Biaya tetap Efektivitas tetap
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dangan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda	Criteria Pareto, kriteria kaldor-hicks, kriteria rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu	Konsistensi dengan survey warganegara
Ketepatan	Apakah hasil tujuan yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai ²⁰	Program public harus merata dan efisien

¹⁸ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijaka public formulasi,implementasi dan evaluasi*. Jakarta, 2003, hal 167-176

¹⁹ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijaka public formulasi,implementasi dan evaluasi*. Jakarta, 2003, hal 177-178

²⁰ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijaka public formulasi,implementasi dan evaluasi*. Jakarta, 2003, hal 186

Evaluasi pada perumusan dilakukan pada sisi tindakan yaitu lebih kepada proses perumusan dari pada muatan kebijakan yang biasanya hanya menilai proses yang sesuai prosedur yang sudah disepakati. Mengikuti Samodra Wibawa dkk (1993), evaluasi kebijakan public memiliki empat fungsi, yaitu:

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

Salah satu formulasi kebijakan public yang banyak dikritisi adalah *amandemen* UUD 1945, secara konseptual yang seharusnya model yang dipilih adalah model kelompok dan atau pilihan public. Sebagian besar pemahaman evaluasi kebijakan public berada pada domain ini, hal ini bias dipahami karena memang implementasi merupakan factor penting dari kebijakan yang seharusnya dilihat benar-benar. Evaluasi implementasi kebijakan dibagi tiga menurut timing evaluasi, yaitu sebelum dilaksanakan (*evaluasi summative*), pada waktu dilaksanakan (*evaluasi proses*), dan setelah dilaksanakan (*evaluasi konsekuensi output-outcome*).²¹

Jenis evaluasi lingkungan kebijakan public sedikit mendapatkan perhatian, baik dari praktisi maupun akademis evaluasi kebijakan public. Kenyataan ini harus diakui karena sekuat apa pun pengaruh lingkungan merupakan factor yang berbeda diluar kendali dari kebijakan public, karena itu acapkali lingkungan

²¹ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijaka public formulasi,implementasi dan evaluasi*. Jakarta, 2003, hal 187-195

kaluar dari evaluasi kebijakan public. Namun demikian, perkembangan terkini membuktikan bahwa keberhasilan dan kegagalan kebijakan tidak lagi ditentukan oleh keandalan kebijakan dan implementasinya, namun dukungan lingkungan.

Konteks lingkungan didepankan karena perubahan yang terjadi hari ini dan masa depan adalah perubahan dalam volume yang besar dan cepat. Kenyataan ini begitu mencemaskan, karena kita banyak melihat sebuah kebijakan ketika selesai dibuat, mendadak sudah menjadi using karena perubahan.²² Evaluasi lingkungan formulasi kebijakan menghasilkan sebuah deskripsi bagaimana lingkungan kebijakan dibuat dan kenapa kebijakan seperti itu.

Kebijakan Indonesia khususnya daerah kota Yogyakarta sangat memerlukan evaluasi besar-besaran karena untuk menentukan kebijakan-kebijakan mana yang sangat dibutuhkan oleh public kota Yogyakarta khususnya di jalur sepeda yang kini sangat perlu perhatian dari pemerintahan kota Yogyakarta. Untuk mewujudkan Jogja Kota Sepeda salah satu yang penting adalah memiliki jalur khusus sepeda yang layak dan aman bagi pesepeda. Tujuan dari jalur khusus sepeda adalah memisahkan antara sepeda dengan pengguna kendaraan bermotor. Sehingga dapat mengurangi resiko kecelakaan. Sepeda masih ideal digunakan untuk aktifitas transportasi dalam kota kurang dari 10 km.

Evaluasi merupakan bagian dari sistem manajemen yaitu perencanaan, organisasi, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Tanpa evaluasi, maka tidak akan diketahui bagaimana kondisi objek evaluasi tersebut dalam rancangan,

²² Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijaka public formulasi,implementasi dan evaluasi*. Jakarta, 2003, hal 202-20

pelaksanaan serta hasilnya. Istilah evaluasi sudah menjadi kosa kata dalam bahasa Indonesia, akan tetapi kata ini adalah kata serapan dari bahasa Inggris yaitu *evaluation* yang berarti penilaian atau penaksiran (Echols dan Shadily, 2000 : 220).

Sedangkan menurut pengertian istilah “Evaluasi merupakan kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan sesuatu obyek dengan menggunakan instrumen dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh kesimpulan” (Yunanda : 2009). Pemahaman mengenai pengertian evaluasi dapat berbeda-beda sesuai dengan pengertian evaluasi yang bervariasi oleh para pakar evaluasi. Menurut Stufflebeam dalam Lababa (2008), evaluasi adalah “the process of delineating, obtaining, and providing useful information for judging decision alternatives,” Artinya evaluasi merupakan proses menggambarkan, memperoleh, dan menyajikan informasi yang berguna untuk merumuskan suatu alternatif keputusan.

Masih dalam Lababa (2008), Worthen dan Sanders mendefinisikan “evaluasi sebagai usaha mencari sesuatu yang berharga (worth). Sesuatu yang berharga tersebut dapat berupa informasi tentang suatu program, produksi serta alternatif prosedur tertentu”. Tague-Sutcliffe (1996), mengartikan evaluasi sebagai "a systematic process of determining the extent to which instructional objective are achieved by pupils". Evaluasi bukan sekadar menilai suatu aktivitas secara spontan dan insidental, melainkan merupakan kegiatan untuk menilai sesuatu secara terencana, sistematis, dan terarah berdasarkan tujuan yang jelas.

2. PELAYANAN PUBLIK

Pelayanan public merupakan muara akhir dari seluruh proses penyelenggaraan system pemerintahan dan administrasi public. Kesejahteraan Masyarakat dan peningkatan kualitas hidup merupakan indicator utama dari terjsminnya pelayanan public yang baik, dan sangat berkaitan dengan peran atau tindakan yang dilakukan oleh suatu Negara karena Negara memperoleh mandate dan kewajiban didalam menyediakan kebutuhan-kebutuhan untuk masyarakat.

Didalam konteks Indonesia, peningkatan pelayanan public menjadi kebutuhan yang sangat mendesak agar kesejahteraan masyarakat semakin membaik, Perkembangan Pelayanan public untuk memenuhi kebutuhan masyarakat menjadi suatu hal yang sangat lumrah dan wajib bagi para pejabat public. Berbagai terobosan dan bahkan inovasi pun gencar dilakukan demi untuk dan atas nama pelayanan kepada public.

Tidak disangkal memang bahwa tuntutan masyarakat terhadap bentuk dan model pelayanan yang memuaskan telah sedemikian kuat perkembangannya, baik dari sisi prosedur, proses dan hasil akhirnya, contoh nyata yang terlihat seperti yang dilakukan oleh beberapa daerah diindonesia seperti Kota Yogyakarta, Kota Balikpapan, Kabupaten Pare-Pare, Kabupaten Sleman, Khususnya dalam hal Prosedur Pelayanan terhadap masyarakat²³.

Inovasi Pelayanan Publik disuatu wilayah administrative bias dengan mudah direplikasi untuk wilayah yang lain, namun meskipun demikian ternyata

²³ R. Ferry Anggoro suryokusumo, *pelayanan public dan pengelolaan infrastruktur perkotaan*. Hal 1-2

masih banyak yang ternyata lepas dari perhatian yaitu bagaimana ketika permasalahan pelayanan public tersebut menyangkut masalah di perbatasan dengan daerah administrative lain yang bertetangga yang sering didefinisikan sebagai “*grey area*” .

Di Yogyakarta pelayan public sangat meningkat tajam khususnya dalam melayani dan dilayani khususnya pelayanan di berbagai fasilitas-fasilitas masyarakat yang nantinya akan digunakan oleh masyarakat kota Yogyakarta, setiap golongan masyarakat harus mendapatkan hak yang sama untuk menikmati pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan, dan masyarakat juga harus diberikan peluang untuk berkontribusi dalam peningkatan pelayanan, baik dalam bentuk penyampaian aspirasi langsung ataupun tidak langsung yang fasilitasnya semestinya disediakan oleh penyedia layanan secara terbuka dan transparan.

Dalam konteks tersebut penyedia layanan tidak boleh anti kritik namun justru harus menerima segala bentuk masukan dan aspirasi dari masyarakat pengguna dalam rangka melakukan inovasi peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Sarana dan prasarana pendukung seperti bangunan fisik, system dan prosedur, aturan main, sumber daya manusia yang berkualitas dan pelayann yang memberikan kemudahan dan kenyamanan masyarakat harus senantiasa ditingkatkan dan diperbaiki.²⁴

Begitu juga pemerintah dan masyarakat kota Yogyakarta berkerjasama dalam meningkatkan sinergi untuk memajukan fasilitas-fasilitas pelayanan salah satunya

²⁴ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijaka public formulasi,implementasi dan evaluasi*. Jakarta, 2003, hal 1-2

fasilitas-fasilitas pengguna sepeda baik itu di lalulintas jalan, jalur,parker dan lain-lain. Salah satu yang harus dilakukan dalam pelayanan public dalam konteks good governance yaitu:

a. Pendekatan Pelayanan Public

Menurut lea dan Courtney membedakan dua pendekatan dalam penyediaan pelayanan public, yaitu pendekatan problem oriented teknokratis yang menekankan pada peningkatan kinerja lembaga-lembaga yang ada dalam memecahkan masalah perkotaan dan pendekatan ekonomi politik struktur yang menekankan akar permasalahan perkotaan dari aspek struktur ekonomi politik nasional dan internasional.²⁵

b. Efektivitas dan Efisiensi Pelayanan Publik

Efektivitas secara sederhana dapat diartikan “ tepat sasaran”, yang juga lebih diarahkan pada aspek kebijakan, artinya program-program pembangunan yang akan dan sedang dijalankan ditujukan untuk memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat yang benar-benar memang diperlukan untuk menaikkan produktivitas global masyarakat yang akan berdampak pada peningkatan investasi public dalam bidang social ekonomi.²⁶

c. Kerjasama dalam pelayanan public

²⁵ R. Ferry Anggoro suryokusumo,*pelayanan public dan pengelolaan infrastruktur perkotaan*. Yogyakarta, 2008, Hal 5

²⁶ R. Ferry Anggoro suryokusumo,*pelayanan public dan pengelolaan infrastruktur perkotaan*. Yogyakarta, 2008, Hal 6

Biasanya kerjasama di sector pelayanan public dilatarbelakangi oleh kondisi yang muncul ditingkat local sebagai akibat adanya penurunan kualitas dan fungsi pelayanan public ataupun tekanan untuk meningkatkan efesiensi dan efektivitas pemanfaatan sumber daya. Hal tersebut sesuai dengan apa yang dinyatakan oleh *tavip agus rayanto (2006)* bahwa kerjasama yang dibangun dalam peningkatan pelayanan kepada public bias berjalan dengan efektif jika diawali dengan:

1. Dibangun untuk kepentingan public
2. Rasa saling membutuhkan
3. Sikap saling memperkuat pada pihak-pihak yang terlibat
4. Adanya keterikatan untuk tunduk pada perjanjian yang telah disepakati
5. Tertib dalam pelaksanaan
6. Tidak boleh bersifat politis dan KKN
7. Dilandasi oleh sikap saling percaya, saling menghargai dan saling memahami.²⁷

Peluang adanya kerjasama dalam pelayanan public secara formal juga telah diberikan payung hukum melalui undang-undang, yang menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisien dan efektivitas pelayanan public.²⁸

d. Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik

²⁷ R. Ferry Anggoro suryokusumo, *pelayanan public dan pengelolaan infrastruktur perkotaan*. Yogyakarta, 2008, Hal 7-20

²⁸ UU No. 23 tahun 2004. Pasal 195 ayat 1

Menurut hasil survey yang dilakukan UGM pada tahun 2002, secara umum *stakeholders* menilai bahwa kualitas pelayanan public mengalami perbaikan setelah dilakukannya otonomi daerah namun, dilihat dari sisi efisiensi dan efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan masih jauh dari yang diharapkan dan masih memiliki berbagai kelemahan. Menurut *Mohammad (2003)* bahkan menyebut adanya beberapa kelemahan dalam pelayanan public antaranya:

1. Kurang responsif
2. Kurang informative
3. Kurang koordinasi
4. Kurang accessible
5. Birokrasi
6. Kurang mau mendengar keluhan, saran, dan aspirasi masyarakat
7. Inefisien

Beberapa kelemahan lain juga dapat diidentifikasi dari beberapa sisi, antara lain dari sisi kelembagaan, kelemahan utama terletak pada desain organisasi yang tidak direncanakan khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hirarki yang membuat birokrasi pelayanan menjadi berbelit-belit dan tidak terkoordinasi.²⁹

3. Peraturan Walikota No. 25 Tahun 2010

kendaraan tidak bermotor merupakan salah satu alternatif transportasi yang nyaman, aman, ekonomis dan ramah lingkungan, maka agar tercipta ketertiban

²⁹ R. Ferry Anggoro suryokusumo, *pelayanan public dan pengelolaan infrastruktur perkotaan*. Yogyakarta, 2008, Hal 21-24

dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan perlu adanya pengaturan mengenai ketentuan teknis dan operasional kendaraan tidak bermotor. Ringkasan isi didalam Perwal No. 25 Tahun 2010:

- a. Didalam Bab I dari Pasal 1 Membahas tentang mengenai mengenalan apasaja yang disebut kendaraan tidak bermotor seperti Becak, Andong, sepeda, Gerobak, Kereta dorong dan lain-lain. Yang dimaksud kendaraan tidak bermotor adalah alat Transforttasi yang diguna kan secara manual atau mengandalkan tenaga manusia. Ada beberapa fasilitas yang disediakan oleh Pemerintah Kota yaitu Marka Jalan, Tempat parker dan lain-lain.
- b. Didalam Bab 2 dari pasal 2-18 Membahas tentang ketentuan KTB yaitu Ukuran KTB, Pembatasan Jumlah KTB, syarat-syarat KTB, Izin Operasional dan Tanda Nomor KTB.
- c. Didalam Bab 3 dari Pasal 19-20 Membahas tentang syarat-syarat sebagai Pengemudi KTB yang harus ditaati dan dipatuhi sesuai dengan isi Perwal No. 25 Than 2010.
- d. Didalam Bab 4 dari Pasal 21 Membahas tentang ketentuan-ketentuan sebagai pemilik atau pengusah KTB
- e. Didalam Bab 5 dari Pasal 22-23 Membahas tentang KTB dengan Jenis Hewan penarik gerobak dan kereta yang memiliki ketentuan-ketentuan di Kota Yogyakarta.

- f. Didalam Bab 6 dari Pasal 24 Mengenai Prasarana KTB yang meliputi Jalur Khusus bagi Kendaraan Tidak Bermotor di ruas jalan tertentu, Tempat Parkir Sepeda dan Tambatan Kuda.
- g. Didalam Bab 7 dari Pasal 25-27 Mengenai Hak dan Kewajiban serta Larangan tatacara lalulintas.
- h. Didalam Bab 8 dari Pasal 28-29 Mengenai Pembinaan, Koordinasi dan Pengawasan KTB yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta.
- i. Didalam Bab 9 dari Pasal 30 Mengenai Sanksi Administratif bagi yang melanggar Ketentuan atau Peraturan akan dikenai sesuai dengan Undang-Undang yang bersangkutan.
- j. Didalam Bab 10 dari Pasal 31 Mengenai Ketentuan Peralihan bahwasanya Perwal sebelumnya sudah tidak dipergunakan lagi.
- k. Didalam Bab 11 dari Pasal 32 Mengenai Penutup yang berisi bahwa Perwal ini akan disahkan setelah diperundangkan dan sebagai berita Daerah Kota Yogyakarta.

F. DEFINISI KONSEPTUAL

Definisi konseptual dimaksudkan untuk mendefinisikan pokok dari teori yang menjadi perhatian. Definisi konseptual adalah sebagai gambaran yang jelas untuk menghindari kesalahan pemahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan. Adapun batasan pengertian konseptual dalam pembahasan ini adalah:

F.1. Evaluasi Kebijakan adalah suatu kegiatan yang dilakukan unruk membandingkan suatu kebijakan yang dilakukan pemerintah, baik pada saat pelaksanaan atau sesudah pelaksanaan kebijakan.³⁰

F.2. Pelayanan Publik adalah indicator utama dari seluruh proses penyelenggaraan system pemerintah dan administrasi public. Peningkatan pelayanan public juga bias dilihat dari kualitas kesejahteraan masyarakat yang sangat berkaitan erat satu sama lainnya.³¹

F.3. Peraturan Walikota adalah peraturan yang dibuat dengan musyawarah antar DPRD dan disetujui oleh walikota.

G. DEFINISI OPERASIONAL

Pengertian definisi operasional menurut Koentjaraningrat (1991:75) adalah sesuatu usaha mengubah konsep yang berupa kontrak dengan kata-kata yang menggambarkan prilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarrannya oleh orang lain. Definisi operasional adalah unsure penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur satu variable.

Dari uraian diatas, untuk memudahkan penelitian maka menggunakan definisi operasional dengan menggunakan:

G.1. Implementasi Strategi (Pro-implementasi):

a. Penyesuaian struktur dengan strategi

³⁰ Budhi Setiawan. *Evaluasi pelaksanaan peraturan daerah kabupaten kulon progo tentang kawasan tanpa rokok pada tahun 2016*. Skripsi. 2016. Hal 19-20

³¹ Junaidi Abu. *Evaluasi kebijakan penghentian sementara pengkatan CPNS di PEMKAB Kulon Progo*. Skripsi.2014. Hal 28

- b. Melembagakan strategi
- c. Mengoprasionalkan strategi
- d. Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi

G.2. Pengorganisasian:

- a. pembagian pekerjaan dan desain pekerja
- b. integrasi dan koordinasi
- c. perekrutan dan penempatan SDM

G.3. Pengerakan dan Kepemimpinan:

- a. efektivitas kepemimpinan
- b. motivasi dan etika
- c. mutu dan kerjasama tim
- d. komunikasi dan negoisasi

G.4. Pengendalian:

- a. system informasi manajemen
- b. pengendalian anggaran
- c. audit.³²

H. METODE PENELITIAN

Metode Penelitian sangat berperan penting dalam sebuah penelitian karena metode penelitian membantu peneliti untuk berpikir secara Sistematis dalam

³² Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijaka public formulasi,implementasi dan evaluasi*. Jakarta, 2003, hal 163

penelitian, dan menggunakan langkah-langkah untuk menyusun penelitian supaya terarah dengan metode yang digunakan dalam sebuah karya ilmiah.

1. Jenis Penelitian

Jenis atau Metode penelitian yang digunakan adalah Kualitatif yang merupakan langkah menitikberatkan untuk memahami dan menjelaskan situasi tertentu, bukan hanya mencari sebab-akibat dari fenomena yang diteliti. Tujuan penelitian biasanya menjadi alasan dari pelaksanaan penelitian. penelitian deskriptif dimaksudkan untuk melakukan atau dilakukan secara sistematis, factual, akurat yang sesuai dengan fakta-fakta, yang berhubungan dengan penelitian. Istilah lain juga muncul untuk menggambarkan deskriptif merupakan langkah awal dari jenis jenis metode penelitian, dan juga bertujuan untuk mengumpulkan informasi aktual secara rinci yang melukiskan gejala yang ada.

Mengidentifikasi masalah atau memeriksa kondisi dan praktek-praktek yang berlaku, membuat perbandingan atau evaluasi dan menentukan apa yang dilakukan orang lain dalam menghadapi masalah yang sama dan belajar dari pengalaman mereka untuk menetapkan rencana dan keputusan pada waktu yang akan datang. Dengan demikian metode penelitian deskriptif ini digunakan untuk melukiskan secara sistematis fakta atau karakteristik populasi tertentu atau bidang tertentu, dalam hal ini bidang secara aktual dan cermat.

Metode deskriptif bukan saja menjabarkan (analitis), akan tetapi juga memadukan. Bukan saja melakukan klasifikasi, tetapi juga organisasi. Metode

penelitian deskriptif pada hakikatnya adalah mencari teori, bukan menguji teori. Metode ini menitikberatkan pada observasi dan suasana alamiah.

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis Data yang dilakukan adalah jenis primer yang merupakan pengambilan data secara langsung yang dilakukan dengan wawancara. Sumber Data yang akan dilakukan sesuai dengan penelitian yaitu survei, survey tersebut akan dilakukan ketempat-tempat yang memiliki jalur khusus pengendara sepeda.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian diambil di Kota Yogyakarta yang Mempunyai Jalur Khusus Kendaraan tidak bermotor serta tempat-tempat yang mempunyai fasilitas kendaraan tidak bermotor.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam menyusun metode penelitian, langkah akhirnya adalah mengumpulkan Sumber data, sumber data tersebut dikumpulkan berupa data primer maupun data sekunder yang akan diolah secara baik. Teknik pengumpulan data merupakan cara yang digunakan oleh penelitian dalam mendapatkan informasi atau fakta-fakta dilapangan untuk mendukung sebuah penelitian. Salah satunya yaitu:

a. Wawancara

Wawancara merupakan teknik untuk mengumpulkan data secara langsung untuk mengetahui atau mendapatkan informasi data yang lebih kongrit dan serta

mendapatkan keterangan-keterangan ditempat lokasi penelitian. Dan nantinya akan dilakukan secara langsung ketempat-tempat yang merupakan jalur atau lalu lintas pengguna sepeda. Wawancara kepada narasumber dan responden guna mendapatkan keterangan-keterangan ataupun gambaran terhadap jalur atau lalu lintas pengguna sepeda.

b. Observasi

Teknik ini digunakan untuk mengetahui realita-realita yang ada di lokasi penelitian melalui pengamatan langsung untuk mengetahui masalah-masalah yang ada di lokasi penelitian. Masalah tersebut juga sebagai pedoman untuk pengumpulan data yang terjadi, guna untuk mengetahui apakah kebijakan-kebijakan tersebut sesuai dengan keadaan yang terjadi di lokasi penelitian.

c. Teknik study pustaka

Salah satu teknik yang didapatkan melalui informasi teknologi seperti artikel, majalah, Koran, dan berita di media kota Yogyakarta guna menambah kekongritan data yang akan diteliti.

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data adalah proses memilih dan memilah data dan kemudian menyusun data tersebut secara sistematis pada sumber data yang ada dari hasil wawancara, observasi, study pustaka atau dari sumber lain yang mendukung hasil penelitian tetapi harus menjamin keabsahan dan validasi dari penelitian dibuktikan dengan kebenarannya serta bermanfaat bagi semua. Teknik analisis data yang

dilakukan menggunakan teknik deskriptif kualitatif. Guna mendapatkan hasil yang sesuai dengan data-data yang ada. Dan data lebih mudah untuk dilakukan atau dipahami.