

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sudah menjadi kewajiban dari pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada didalam suatu negara, hal ini dapat dilaksanakan melalui pembuatan suatu kebijakan publik. Kebijakan publik menurut Taufiqurokhman (2014:4) kebijakan publik adalah serangkaian keputusan kebijaksanaan yang diambil seorang atau sekelompok orang untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu di dalam masyarakat. Kebijakan publik yang baik merupakan hasil dari pemikiran pemerintah yang telah melalui proses yang sangat panjang dari mulai formulasi, implementasi, hingga evaluasi kebijakan itu sendiri. Kebijakan publik ini sendiri memiliki peranan yang sangat penting karena berkaitan dengan keputusan pemerintah atau langkah yang akan ditempuh pemerintah dalam mengatasi suatu masalah terutama mengenai pelayanan publik.

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, dan sebagainya. Transportasi yang termasuk dalam bidang sosial contohnya, transportasi merupakan salah satu aspek penting yang tidak dapat dipisahkan dari kegiatan aktivitas manusia. mobilitas maupun aktivitas yang dilakukan masyarakat sangat membutuhkan adanya transportasi, dan menurut Salim (2000) transportasi adalah kegiatan pemindahan barang (muatan) dan penumpang dari suatu tempat ke

tempat lain. Jarak rumah dengan tempat beraktivitas membuat masyarakat sangat memerlukan adanya transportasi yang mendukung.

Berdasarkan catatan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kota Surabaya saat ini memiliki penduduk mencapai 3.052.020 jiwa yang mana dapat dikatakan sebagai kota metropolitan terbesar setelah kota Jakarta. Permasalahan yang paling umum terjadi pada kota Surabaya salah satunya adalah kemacetan, kemacetan dapat di katakan sebagai makanan sehari-hari bagi para warga kota Surabaya. Kemacetan lalu lintas di kota Surabaya akan terjadi pada jam-jam sibuk yaitu pukul 06.30 dan 16.30 WIB dan pada jalanan protokol, kemacetan ini tidak akan dapat dihindari karena masyarakat akan terus melakukan aktivitas diantaranya adalah berangkat kerja, berangkat sekolah, dan melakukan keperluan yang lainnya sedangkan pada pukul 16.30 WIB jalanan akan dipadati lagi dengan kendaraan baik itu pribadi maupun angkutan umum oleh masyarakat yang hendak pulang dari bekerja, rutinitas inilah yang pada akhirnya akan menimbulkan kemacetan lalu lintas.

Kemacetan yang terjadi di kota Surabaya mengakibatkan banyak kerugian pada masyarakatnya itu sendiri, baik dalam hal waktu maupun tenaga. Banyak waktu dari masyarakat yang tersita akibat kemacetan sehingga mereka harus pandai-pandai untuk mensiasati waktu agar mereka tidak terlambat saat berangkat bekerja, dan juga pemborosan penggunaan BBM.

Di era modern ini, perkembangan akan teknologi transportasi memberikan dampak adanya kemajuan pada alat transportasi yang digunakan oleh masyarakat. mulai dari kendaraan roda 2 (dua), 4 (empat) hingga kendaraan lainnya baik itu

milik pribadi maupun milik industri pelayanan jasa. Banyaknya jenis kendaraan umum yang beragam dirasa sudah cukup membantu untuk mempermudah masyarakat mencapai tempat tujuan mereka sehari-hari.

Pemerintah dalam upayanya untuk mengatasi permasalahan kemacetan menyediakan alat transportasi angkutan umum yang diharapkan dapat mengurangi kemacetan yang ada. Selain itu alat transportasi umum juga diharapkan dapat membuat pengguna kendaraan pribadi dapat berpindah ke alat angkutan umum. Namun pesatnya perkembangan teknologi transportasi ini masih belum diiringi dengan peningkatan dalam bidang pelayanannya terutama dalam transportasi umum, mulai dari kurangnya ketersediaan sarana angkutan umum yang memadai, ketidakpastian waktu beroperasi angkutan umum, keselamatan, keamanan, dan kenyamanan yang masih sangat minim menjadikan alasan bagi masyarakat untuk lebih memilih menggunakan kendaraan pribadi.

Penggunaan angkutan umum tidak dapat dilepas dari pelajar, dimana sebagian besar pengguna transportasi di Surabaya adalah para pelajar. Jarak tempuh rumah dengan sekolah mengharuskan pelajar itu sendiri menggunakan kendaraan pribadi ataupun umum untuk dapat mencapai sekolah. Saat ini tren pelajar membawa kendaraan pribadi sudah dianggap biasa, namun hal itu juga menimbulkan dilema karena tidak semua pelajar yang membawa kendaraan bermotor untuk ke sekolah sudah memiliki SIM (Surat Izin Mengemudi) karena rata-rata mereka masih dibawah umur, fenomena ini akan membahayakan bagi keselamatan para pelajar itu sendiri.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.13 tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dengan Partisipasi Masyarakat dikatakan bahwa peningkatan kualitas pelayanan publik diperlukan untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap aparatur sebagai penyedia pelayanan publik dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan menjadikan keluhan masyarakat sebagai sarana untuk melakukan perbaikan pelayanan publik. Dalam rangka menyelesaikan permasalahan yang ada, pemerintah memberikan inovasi pada kebijakan transportasi publik khususnya bagi pelajar di Kota Surabaya. Program tersebut adalah program Bus Sekolah, Pelayanan Bus Sekolah pada prinsipnya sama dengan pelayanan angkutan umum lainnya, tetapi dengan tujuan penyediaan fasilitas yang di khususkan untuk pendidikan. Angkutan yang digunakan pun sama, yaitu berupa bus namun dengan karakteristik warna kuning dan dengan tulisan “BUS SEKOLAH” yang membedakannya.

Program bus sekolah di Kota Surabaya dalam pelaksanaannya berlandaskan hukum pada Peraturan Direktur Jendral Perhubungan Darat No. 967 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Angkutan Sekolah dengan tujuannya yaitu mengantisipasi kebutuhan angkutan sekolah yang efektif dan efisien. Penelitian dari skripsi oleh Kusuma (2015:14) mengatakan tujuan dari program bus sekolah di Kota Surabaya adalah “bus sekolah sendiri beroperasi dengan bertujuan untuk mengurangi kemacetan dan meminimalisir pengguna kendaraan bermotor dibawah umur”.

Penyelenggaraan angkutan sekolah menggunakan bus sekolah sebenarnya sudah lama di buat payung hukumnya, namun baru beberapa tahun belakangan ini banyak kota yang mulai menerapkan angkutan sekolah ini. Berikut merupakan sebagian kota-kota yang telah menggunakan bus sekolah sebagai angkutan sekolah.

Tabel 1. Daftar kota yang telah menggunakan Bus Sekolah

No	Kota	Jumlah Armada Bus
1.	Jakarta	140
2.	Bandung	10
3.	Surabaya	6
4.	Malang	7
5.	Blitar	6
6.	Gersik	5

Sumber: Direktorat Jendral Perhubungan Darat (Diolah Peneliti)

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa telah banyak kota-kota besar yang telah menggunakan bus sekolah. Ibu Kota Jakarta saat ini telah tercatat memiliki 140 armada bus sekolah yang siap digunakan setiap harinya namun hal tersebut ternyata dirasa masih kurang memadai untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi para siswa itu sendiri. Andri Yansah selaku Kepala Dinas Perhubungan DKI Jakarta menyebutkan apabila jumlah bus sekolah ini dinilai masih sangat kurang sehingga setiap unit terpaksa menangkaut 30 siswa, targetnya satu unit diisi 25 siswa sehingga siswa tidak perlu berdesak-desakan seperti sekarang. Sementara itu M Hidayatullah seorang siswa SMPN 50 Jakarta mengakui jumlah bus sekolah yang ada saat ini masih sangat terbatas, akibatnya setiap hari siswa harus berangkat lebih awal agar bisa menumpang bus sekolah (Liputan6.com diakses tanggal 29 Oktober 2017). Hal yang serupa terjadi pada

kota Blitar, dalam pelaksanaan pelayanan angkutan bus sekolah gratis di Kota Blitar ini masih ditemukan beberapa permasalahan yakni masih terbatasnya jumlah armada yang ada untuk mengakomodir jumlah siswa sehingga armada bus sekolah gratis mengalami *overload*, seperti yang diungkapkan oleh Yemima, salah satu siswi SMK di Kota Blitar dalam artikel "*Bus sekolah gratis penuh penumpang, perjalanan pulang pelajar molor.*" Yemima mengatakan bahwa ia merasa tidak nyaman saat naik Bus Sekolah Gratis yang disediakan Pemerintah Kota Blitar, karena banyak sekali para pelajar yang memilih naik bus sekolah terutama saat pulang sehingga pelajar harus berdesak-desakan dan waktu yang dibutuhkan untuk pulang sekolah lebih lama karena harus menurunkan banyak pelajar (mayangkararadio.com diakses tanggal 29 Oktober 2017).

Hambatan-hambatan serupa juga dapat dijumpai pada penerapan program bus sekolah gratis di Gersik, seperti yang diungkapkan Mahin selaku Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Gersik dalam artikel "*Penerapan Bus Sekolah Tengah Kota Masih Terkendala.*" Mahin menuturkan apabila Pemkab Gersik sudah mengoperasikan bus sekolah untuk wilayah selatan dan utara Gersik namun masih terhambat di wilayah tengah karena sampai saat ini anggaran dana untuk pengadaan armada bus belum ada. Selain itu pengoperasian bus sekolah di wilayah tengah kota juga belum dapat dilaksanakan karena pengoperasian bus gratis ini mendapat tentangan dari para sopir angkot yang rutanya sama dengan rencana rute bus sekolah (jatimtimes.com diakses tanggal 29 Oktober 2017). Penilaian pada implementasi bus sekolah sebelumnya telah dilakukan pada bus sekolah di kota Malang, dan dari hasil analisis dengan metode IPA juga dapat

diketahui atribut atau variabel yang dianggap penting bagi kepuasan pengguna namun kinerjanya kurang sehingga menjadi prioritas utama yang mempengaruhi kepuasan pelanggan yaitu penggunaan produk ber-SNI dan berfungsinya kelistrikan dan audio visual secara maksimal dan juga adanya tanda larangan merokok yang tertempel yang ditujukan baik untuk penumpang maupun sopir dari bus sekolah. (Zubizaretta Z dan Saputra D, 2016).

Bus Sekolah di Kota Surabaya sendiri pertama kali dioperasikan pada tahun 2003 hingga sekarang, namun baru beberapa kali beroperasi bus sekolah tersebut berhenti beroperasi. Meskipun telah lebih dari sepuluh tahun beroperasi, program bus sekolah ini masih saja terdapat permasalahan-permasalahan yang terjadi saat pelaksanaan program bus sekolah di Kota Surabaya ini, hal seperti ini juga disadari oleh Tri Rismaharini selaku Walikota Surabaya. Risma membenarkan belum siapnya pemerintah Kota Surabaya dalam menyediakan angkutan transportasi yang baik bagi para pelajar, “Surabaya sebenarnya sudah ada bus sekolah namun hal itu masih belum berjalan optimal. Kampung-kampung yang ada di Surabaya itu mayoritas sampai masuk dalam. Nah itu yang agak susah untuk mengaturnya,” tuturnya (viva.co.id diakses tanggal 29 Oktober 2017).

Serta masih terbatasnya rute dan armada yang dimiliki oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam melaksanakan program bus sekolah di Kota Surabaya. Kirana seorang siswi SMAN 5 mengaku menyayangkan lantaran bus sekolah tidak menjangkau wilayah di Surabaya utara, sementara Agustinus Wijayanto selaku driver bus sekolah dari Dinas Perhubungan mengatakan saat ini memang empat kendaraan saja yang beroperasi, setiap perjalanan bus memang

selalu terisi penuh bahkan ada yang sampai berdiri, beliau menuturkan “minat siswa untuk menggunakan bus sekolah memang tinggi. Namun setiap harinya ya satu rute sekali jalan” tambahnya (surabaya.tribunnews.com diakses 29 Oktober 2017).

Sehubungan dengan hal yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat diketahui apabila masih terdapat banyak kekurangan dalam implementasi bus sekolah pada setiap kota yang menerapkannya, oleh karena itu peneliti tertarik untuk melihat bagaimanakah implementasi dari program tersebut pada Kota Surabaya dengan mengangkat judul penelitian “**Implementasi Program Bus Sekolah Gratis Sebagai Pelayanan Transportasi (Studi Kasus Pada Pengoperasian Bus Sekolah Gratis Kota Surabaya)**”.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dipaparkan peneliti diatas maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan dipecahkan dalam skripsi ini yaitu:

1. Bagaimana implementasi dari program bus sekolah gratis sebagai pelayanan transportasi?
2. Apa sajakah faktor penghambat dalam implementasi program bus sekolah gratis sebagai pelayanan transportasi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisa implementasi dari program bus sekolah gratis sebagai pelayanan transportasi.

2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisa apa saja faktor penghambat dalam implementasi program bus sekolah gratis sebagai pelayanan transportasi.

D. Manfaat Penelitian

1. Akademis
 - a. Hasil dari penelitian diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran dalam bidang studi ilmu administrasi, khususnya pada sektor pelayanan transportasi.
 - b. Sebagai bahan masukan bagi mahasiswa lain yang berminat melakukan penelitian dengan tema layanan transportasi dalam organisasi sektor publik.
2. Praktis
 - a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan koreksi Dinas Perhubungan Kota Surabaya.
 - b. Sebagai sumber informasi bagi masyarakat yang ingin mengetahui lebih dalam mengenai Bus Sekolah Gratis di Kota Surabaya.

E. Sistematika Penulisan

Dalam sistematika penulisan penelitian ini terbagi menjadi 5 (lima) bab.

Bab tersebut berisi:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini disajikan uraian mengenai kerangka berfikir awal yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini berisi mengenai kerangka teori sebagai landasan yang akan digunakan dalam penyelesaian masalah dan mendasari kerangka berfikir secara teoritis. Teori yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

BAB III METODE PENELITIAN

Menjelaskan metode penelitian yang akan digunakan, meliputi jenis penelitian yang dipilih, fokus penelitian yang menjadi perhatian utama, lokasi dan situs penelitian yang merupakan tempat dilaksanakannya penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian yang digunakan dalam mencari data dan analisa data yang merupakan tahap menganalisis data hasil penelitian.

BAB IV HASIL PEMBAHASAN

Berisi mengenai kumpulan dan analisa yang menjadi tujuan utama dari penelitian. Dalam bab ini dikemukakan mengenai data – data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, berkaitan dengan tujuan penelitian sesuai dengan fokus penelitian. Data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis dan diimplementasikan.

BAB V PENUTUP

Pada bab ini akan diuraikan mengenai kesimpulan yang berisi temuan pokok penelitian sesuai dengan tujuan penelitian serta saran – saran yang terkait dengan hasil penelitian yang selanjutnya dapat digunakan sebagai rekomendasi pada penelitian selanjutnya.

