

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Dasar

Deskripsi teori paling tidak berisi tentang penjelasan terhadap variabel-variabel yang diteliti melalui pendefinisian, dan uraian yang lengkap dan mendalam dari berbagai referensi, sehingga ruang lingkup, kedudukan dan prediksi terhadap hubungan antara variabel yang akan diteliti menjadi lebih jelas dan terarah (Sugiyono, 2014: 58).

Pada bab ini akan dijelaskan tentang beberapa konsep dasar antara lain konsep evaluasi, efektivitas, kajian tentang jembatan penyeberangan orang, faktor penghambat penggunaan jembatan penyeberangan orang, fasilitas umum serta kajian tentang Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Umum dan pemahaman tentang perilaku pejalan kaki.

2.1.1. Pengertian Evaluasi

Secara umum, pengertian evaluasi adalah suatu proses untuk menyediakan informasi tentang sejauh mana suatu kegiatan tertentu telah dicapai, bagaimana perbedaan pencapaian itu dengan suatu standar tertentu untuk mengetahui apakah ada selisih di antara keduanya, serta bagaimana manfaat yang telah dikerjakan itu bila dibandingkan dengan harapan-harapan yang ingin diperoleh.

Evaluasi merupakan penilaian terhadap suatu persoalan yang umumnya menunjuk baik buruknya persoalan tersebut. Dalam kaitannya dengan suatu program biasanya evaluasi dilakukan dalam rangka mengukur efek suatu program dalam mencapai tujuan yang ditetapkan (Nurharjadmo, 2008).

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*) kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Menurut Bryant dan White, evaluasi adalah upaya untuk mendokumentasikan dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi. Anderson memandang evaluasi sebagai sebuah proses menentukan hasil yang telah dicapai beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan. Sedangkan Stuffbleam mengungkapkan bahwa evaluasi merupakan proses penggambaran, pencarian dan pemberian informasi yang bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan.

Menurut Patton dan Sawicki (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014), evaluasi dapat dibedakan menjadi:

1. Pra Evaluasi, yakni evaluasi yang dilakukan pada saat program belum berjalan/beroperasi pada tahap perencanaan. Evaluasi pada periode ini biasanya difokuskan pada masalah-masalah persiapan dari suatu kegiatan. Dapat pula evaluasi itu didasarkan pada hasil-hasil pelaksanaan kegiatan sebelumnya yang secara substansial memiliki keterkaitan dengan kegiatan

yang akan dilaksanakan. Atau dapat pula merupakan sebuah studi kelayakan (*feasibility*) dari sebuah program untuk dilaksanakan. Evaluasi pada periode ini biasanya meliputi aspek keuangan dan analisis ekonomis dari suatu kegiatan (*cost and benefit analysis*).

2. Evaluasi pada saat program tengah berjalan, yang dikenal dengan *on going evaluation* atau *in operation evaluation*, atau oleh Bintoro disebut juga dengan *mid tern evaluation*. Evaluasi pada periode ini biasanya difokuskan pada penilaian dari setiap tahap kegiatan yang sudah dilaksanakan, walaupun belum bias dilakukan penilaian terhadap keseluruhan proses program. Dalam prakteknya, evaluasi seperti ini berbentuk seperti laporan triwulan, semester, atau tahunan (untuk kegiatan jangka menengah). Pada saat program atau kegiatan tengah berjalan analisis evaluasi bersumber pada hasil pemantauan yang dilaksanakan pada tahapan-tahapan kegiatan secara berkelanjutan dan akan memberikan umpan balik untuk perencanaan dan pelaksana pembangunan.
3. Evaluasi setelah program selesai atau setelah program berakhir. Evaluasi ini biasa disebut *ex post evaluation*. Pada evaluasi ini dilakukan penilaian terhadap seluruh tahapan program yang dikaitkan dengan tingkat keberhasilannya, sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan dalam rumusan sasaran atau tujuan program.

Hubungan ketiga tahapan tersebut sangat erat, selanjutnya terdapat perbedaan metodologi antara evaluasi program yang berfokus kerangka anggaran dengan yang berfokus pada kerangka regulasi. Evaluasi program yang berfokus

pada anggaran dilakukan dengan dua cara yaitu: penilaian indikator kinerja program berdasarkan dampak yang timbul. Cara pertama dilakukan melalui perbandingan indikator sasaran yang direncanakan dengan realisasi, informasi yang relevan dan cukup harus tersedia dengan mudah sebelum suatu indikator kinerja program dianggap layak. Cara yang kedua dilaksanakan melalui pengumpulan data dan informasi yang bersifat mendalam terhadap hasil, manfaat dan dampak dari program yang telah selesai dilaksanakan. Hal yang paling penting adalah mengenai informasi yang dihasilkan dan bagaimana memperoleh informasi, dianalisis dan dilaporkan. Informasi harus bersifat independen, obyektif, relevan dan dapat diandalkan.

Patton dan Sawicki (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014) mengklarifikasikan metode pendekatan yang dapat dilakukan dalam penelitian evaluasi menjadi enam, yaitu:

1. *Before and after comparisons*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan membandingkan antara kondisi sebelum dan kondisi sesudahnya suatu kebijakan atau program diimplementasikan.
2. *With and without comparisons*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan menggunakan perbandingan kondisi antara yang tidak mendapat dan yang mendapat kebijakan atau program, yang telah dimodifikasi dengan memasukkan perbandingan kriteria-kriteria yang relevan di tempat kejadian peristiwa (TKP) dengan program terhadap suatu TKP tanpa program.

3. *Experimental (controlled) models*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan melakukan percobaan yang terkontrol/dikendalikan untuk mengetahui kondisi yang diteliti.
4. *Quasi experimental models*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan melakukan percobaan tanpa melakukan pengontrolan/pengendalian terhadap kondisi yang diteliti.
5. *Cost oriented models*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian yang hanya didasarkan pada penelitian biaya terhadap suatu rencana.

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

Suharsimi Arikunto dan Abdul Jabar (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014) mengatakan bahwa evaluasi program adalah proses penetapan secara sistematis tentang nilai, tujuan, efektivitas atau kecocokan sesuatu sesuai dengan kriteria dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Proses penetapan keputusan itu didasarkan atas perbandingan secara hati-hati terhadap data yang diobservasi

dengan menggunakan standar tertentu yang telah dibakukan. Ralp Tyler (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014) mendefinisikan bahwa evaluasi program adalah proses untuk mengetahui apakah tujuan program sudah dapat terealisasi. Sedangkan Cronbach dan Stufflebeam (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014) mengatakan bahwa evaluasi program adalah upaya menyediakan informasi untuk disampaikan kepada pengambil keputusan. Dari berbagai definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan evaluasi program adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu program pemerintah yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif atau pilihan yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan atau untuk memperbaiki sebuah program yang telah berjalan dan tidak relevan diterapkan.

Evaluasi kebijakan dilakukan untuk mengetahui 4 aspek yaitu:

1. Proses pembuatan kebijakan.
2. Proses implementasi kebijakan.
3. Konsekuensi kebijakan.
4. Efektivitas dampak kebijakan.

Sementara itu Pall membagi evaluasi kebijakan kedalam empat kategori, yaitu:

1. *Planning and need evaluations.*
2. *Process evaluations.*
3. *Impact evaluations.*
4. *Efficiency evaluations.*

Dengan melakukan evaluasi maka akan ditemukan fakta pelaksanaan kebijakan publik dilapangan yang hasilnya bisa positif ataupun negatif. Sebuah evaluasi yang dilakukan secara professional akan menghasilkan temuan yang obyektif yaitu temuan apa adanya; baik data, analisis dan kesimpulannya tidak dimanipulasi yang pada akhirnya memberikan manfaat kepada perumusan kebijakan, pembuat kebijakan dan masyarakat.

Dalam menghasilkan informasi dalam evaluasi kebijakan, maka analisis menggunakan beberapa kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi kebijakan. Menurut William N. Dunn (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014) tipe-tipe kriteria dalam evaluasi kebijakan dibagi berdasarkan unit permasalahan seperti dalam tabel berikut:

Tabel 2.1 Kriteria Evaluasi

TIPE KRITERIA	PERTANYAAN	ILUSTRASI
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan?	Unit Pelayanan, Unit Implementasi Program
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya, Manfaat bersih, Rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan untuk memecahkan masalah?	Biaya tetap, Efektivitas tetap
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Parateo, Kriteria Kaldor-Hiks, Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai	Konsistensi dengan survei warga negar

Tabel 2.1 Tabel Lanjutan

	kelompok-kelompok tertentu?	
Ketetapan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014)

2.1.1.1. Dimensi dan Tahapan Evaluasi Program

Setelah kita menentukan obyek evaluasi selanjutnya harus menentukan aspek-aspek dari obyek yang akan dievaluasi. Stake, Stuffbeam, Alkin (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014) mengemukakan bahwa evaluasi berfokus pada empat aspek yaitu:

1. Konteks
2. Input
3. Proses implementasi

Menurut Beni Setiawan Direktorat Pemantauan dan Evaluasi Bappenas dalam (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014:13), tujuan evaluasi program adalah agar dapat diketahui dengan pasti apakah pencapaian hasil, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan program dapat dinilai dan dipelajari untuk perbaikan pelaksanaan program dimasa yang akan datang. Dimensi utama evaluasi diarahkan kepada hasil, manfaat, dan dampak dari program. Pada prinsipnya yang perlu dibuat perangkat evaluasi yang dapat diukur melalui empat dimensi, yaitu:

1. Indikator masukan (*input*)
2. Proses (*process*)

3. Keluaran (*Output*)
4. Indikator dampak (*outcome*)

2.1.1.2. Tujuan Evaluasi

- a. Mengukur efek suatu program/kebijakan pada kehidupan masyarakat dengan membandingkan kondisi antara sebelum dan setelah adanya program tersebut. Mengukur efek menunjuk pada perlunya metodologi penelitian. Adapun membandingkan efek dengan tujuan mengharuskan penggunaan kriteria untuk mengukur keberhasilan.
- b. Memperoleh informasi tentang kinerja implementasi kebijakan serta menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana.
- c. Memberikan umpan balik bagi manajemen dalam rangka perbaikan/penyempurnaan implementasi.
- d. Memberikan rekomendasi pada pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai program pada masa mendatang. Sebagai bentuk pertanggungjawaban publik/memenuhi akuntabilitas publik.

2.1.1.3. Fungsi Evaluasi

Menurut William N. Dunn; Ripley (Anggara, 2014:274) evaluasi kebijakan berfungsi untuk memenuhi akuntabilitas publik karena sebuah kajian evaluasi harus mampu memenuhi esensi akuntabilitas tersebut, antara lain sebagai berikut:

- a. Memberikan eksplanasi yang logis atas realitas pelaksanaan sebuah program/kebijakan. Dalam studi evaluasi perlu dilakukan penelitian/kajian tentang hubungan kausal atau sebab akibat.
- b. Mengukur kepatuhan, artinya mampu melihat kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan.
- c. Melakukan auditing untuk melihat output kebijakan sampai pada sasaran yang dituju, ada tidaknya penyimpangan tujuan dan pelaksanaan program. Akunting untuk melihat dan mengukur akibat sosial ekonomi dari kebijakan. Misalnya, seberapa jauh program yang dimaksud mampu meningkatkan pendapatan masyarakat, dampak yang ditimbulkan telah sesuai dengan yang diharapkan.

2.1.2. Konsep Efektivitas

Berdasarkan Ensiklopedia Umum Adminstrasi (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014:95), efektivitas berasal dari kata kerja efektif, berarti terjadinya suatu akibat atau efek yang dikehendaki dalam perbuatan. Dengan demikian istilah efektif adalah melakukan pekerjaan yang benar dan sesuai serta dengan cara yang tepat untuk mencapai suatu tujuan yang telah direncanakan. Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dalam setiap organisasi. Efektivitas disebut juga eektif, apabila tercapainya tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.

Pada dasarnya pengertian efektivitas yang umum menunjukkan pada taraf hasil, sering atau senantiasa dikaitkan dengan pengertian efisien. Meskipun sebenarnya ada perbedaan yang sangat tegas diantara keduanya. Efektivitas menekankan pada hasil yang dicapai. Sedangkan efisien lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai itu dengan membandingkan tujuan suatu organisasi.

Menurut Sedarmayanti (Sedarmayanti, 2014) efisiensi adalah ukuran tingkat penggunaan sumber daya dalam suatu proses. Semakin hemat atau sedikit penggunaan sumber daya, maka prosesnya dikatakan semakin efisien. Proses yang efisien ditandai dengan perbaikan proses sehingga menjadi lebih murah dan lebih cepat.

Sektor publik di Indonesia pada kenyataannya dinilai selalu boros dalam penggunaan anggaran untuk melaksanakan aktivitasnya baik dalam hal pembangunan infrastruktur maupun pelayanan. Pengukuran efisiensi dapat dilakukan dengan cara mengevaluasi pengukuran anggaran suatu pembangunan dari mulai perencanaan hingga tahap pelaksanaan.

Setiap kegiatan yang akan dilakukan dalam mencapai sasaran, diperlukan adanya efisiensi dalam melakukan suatu pekerjaan agar tercapainya sasaran tersebut sesuai dengan apa yang sudah direncanakan dengan tepat. Penulis disini akan mengutip pendapat-pendapat dari para ahli tentang efisiensi. Dalam kamus besar pengertian efisiensi adalah kemampuan menjalankan tugas dengan baik dan tepat (dengan tidak membuang-buang waktu, tenaga dan biaya) (Mahardita, 2017).

Bila tujuan tertentu dapat dicapai, kita bisa mengatakan bahwa kegiatan tersebut efektif. Namun, bila akibat-akibat yang tidak dicari dari kegiatan lebih penting dibandingkan dengan hasil yang dicapai sehingga mengakibatkan ketidakpuasan, maka kegiatan tersebut efektif namun tidak efisien. Bila akibat-akibat yang tidak dicari itu tidak penting, sementara hasilnya yang dicapai memuaskan, maka kegiatan tersebut efisien. Sehubungan dengan itu, kita dapat mengatakan sesuatu efektif bila mencapai tujuan tertentu. Sementara sesuatu itu efisien bila hasilnya memuaskan sebagai pendorong pencapaian tujuan, terlepas ia efektif atau tidak.

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Arthur G. Gedeian, dkk dalam bukunya *Organization Theory and Design* (Lejiu, 2014) mengartikan efektifitas; *That is, the greater the extent to which an organization's goals are met or surpassed, the greater its effectiveness* (Semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas).

William N. Dunn (Lejiu, 2014) menyatakan bahwa efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya.

Menurut Drucker (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014), menyatakan bahwa "*effective is to do the right things: while efficiency is to do the things right*" (efektivitas berarti melakukan sesuatu yang benar, sementara efisiensi berarti

melakukan sesuatu dengan benar). Atau juga “*effective means how far we active the goal and efficiency means how do we mix various properly*”. Efektivitas berarti sejauh mana kita mencapai tujuan, sementara efisiensi berarti bagaimana kita mengelola sumber daya yang ada dengan cermat. Efektif tetapi tidak efisien, berarti dalam mencapai suatu tujuan menggunakan sumber daya yang berlebihan atau biasa disebut ekonomi biaya tinggi, sementara efisien namun tidak efektif, berarti dapat mengelola sumber daya yang ada dengan baik, namun sasaran tidak tercapai. Efektif lebih mengarah pada pencapaian sasaran, sementara efisien mengarah pada kemampuan menggunakan sumber daya yang ada secara baik (tidak berlebihan) untuk mencapai produktivitas yang tinggi.

The Liang Gie berpendapat efektifitas merupakan keadaan mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki, maka perbuatan itu dikatakan efektif kalau menimbulkan akibat atau mencapai maksud sebagaimana yang dikehendaki. Efektivitas menurut Hidayat adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas, dan waktu) telah tercapai, dimana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014)

Efektivitas berhubungan dengan tingkat kebenaran atau keberhasilan dan kesalahan. Ia berpendapat bahwa untuk menentukan tingkat efektivitas keberhasilan seseorang, kelompok, organisasi bahkan sampai kepada negara kita harus melakukan perbandingan antara kebenaran atau ketepatan dengan kekeliruan atau yang dilakukan. Semakin rendah tingkat kekeliruan atau kesalahan yang terjadi, tentunya akan semakin mendekati ketepatan dalam

pelaksanaan setiap aktivitas atau pekerjaan (tugas) yang dibebankan setiap orang (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014:5).

Efektivitas dapat didefinisikan dengan empat hal yang menggambarkan tentang efektivitas, yaitu:

1. Mengerjakan hal-hal yang benar, dimana sesuai dengan yang seharusnya diselesaikan sesuai dengan rencana dan aturannya.
2. Mencapai tingkat di atas pesaing, dimana mampu menjadi yang terbaik dengan lawan yang lain sebagai yang terbaik.
3. Membawa hasil, dimana apa yang telah dikerjakan mampu memberi hasil yang bermanfaat.
4. Menangani tantangan masa depan.

Efektivitas pada dasarnya mengacu pada sebuah keberhasilan atau pencapaian tujuan. Efektivitas merupakan salah satu dimensi dari produktivitas, yaitu mengarah kepada pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan waktu. Pengertian efektif lebih terarah pada tujuan yang dicapai, tanpa mementingkan pengorbanan yang dikeluarkan. Konsep efektivitas yang berkaitan dengan pelaksanaan program inilah yang digunakan. Selanjutnya untuk mengukur efektivitas pelayanan bukanlah hal yang mudah. Hal ini karena tujuan program yang berobjek masyarakat adalah sangat luas dan abstrak, yang biasanya dinyatakan secara implisit untuk melayani kepentingan umum. Gibson (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014) menyimpulkan kriteria efektivitas suatu kegiatan ke dalam tiga indikator yang didasarkan pada jangka waktu, yaitu:

1. Efektivitas jangka pendek, meliputi produksi (*production*), efisiensi (*efficiency*), dan kepuasan (*satisfaction*);
2. Efektivitas jangka menengah, meliputi kemampuan menyesuaikan diri (*adaptiveness*) dan mengembangkan diri (*development*);
3. Efektivitas jangka panjang: keberlangsungan (*sustainability*).

Bahwa efektivitas pelayanan selalu disertai dengan faktor-faktor yang ikut mempengaruhinya. Teori G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014) menyebutkan empat faktor yang mempengaruhi efektivitas dan dampak suatu program, yaitu:

1. Kondisi lingkungan.
2. Hubungan antar organisasi.
3. Sumber daya organisasi.
4. Karakteristik dan kemampuan pelaksana.

Berkaitan dengan efektivitas program pembangunan kesejahteraan masyarakat maka pengukuran efektivitas program adalah bagaimana program tersebut dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut *Man power Service Commision* (MSC) dalam (Mutiarin, Dyah; Zaenudin, 2014), efektivitas didefinisikan sebagai pengukuran terhadap ketercapaian tujuan yang telah ditetapkan dan jika tidak sesuai, maka kegiatan tersebut tidak efektif. Penilaian efektivitas program perlu dilakukan untuk menemukan informasi tentang sejauh mana manfaat dan dampak yang ditimbulkan oleh program kepada penerima program. Hal ini juga menentukan dapat tidaknya suatu program dilanjutkan.

Persepsi tentang evektifitas sesungguhnya bersumber dari salah satu kriteria ilmu administrasi yang berkembang secara alamiah kedalam berbagai aktivitas kehidupan manusia untuk mencapai tujuan yang mereka kehendaki. Dalam usaha untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, janganlah hanya memikirkan kelemahan-kelemahan pada diri, kelompok atau organisasi, tetapi yang terpenting bagaimana mengubah kelemahan menjadi kekuatan sehingga tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya itu dapat dilaksanakan dengan baik untuk menciptakan keberhasilan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Makmur, 2011:6-9).

Berdasarkan beberapa pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa dalam menilai tingkat efektivitas dapat digunakan perbandingan antara rencana awal dengan hasil kenyataan yang didapat. Semakin efektif jika tingkat kekeliruan atau kesalahan yang terjadi rendah. Begitu pula sebaliknya semakin tinggi tingkat kesalahan daripada rencana yang awal maka semakin tidak efektif. Efektivitas adalah suatu ukuran tentang bagaimana suatu target atau sasaran yang telah ditentukan tercapai yang mengacu pada hasil akhir. Hasil akhir adalah tujuan utama. Semakin mencapai target yang ditentukan maka efektivitasnya semakin baik.

Tingkat efektivitas dapat dilihat dan dinilai dari hasil yang telah dicapai. apabila output atau hasil yang dicapai sesuai atau mencapai target sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, maka hal itu dapat dikatakan efektif. Namun sebaliknya dapat dikatakan tidak efektif apabila hasil yang didapat tidak sesuai dengan target sasaran yang telah ditentukan. Untuk itu diperlukan suatu indikator

atau ukuran untuk melihat tingkat efektivitas. Ukuran efektivitas bermacam-macam, antara lain:

Menurut pendapat David Krech, Richard S. Cruthfied dan Egerton L. Ballachey dalam (Sudarman, 2012) menyebutkan indikator efektivitas sebagai berikut:

1. Jumlah hasil yang dapat dikeluarkan

Hasil tersebut berupa kuantitas atau bentuk fisik dari organisasi, program atau kegiatan. Hasil dimaksud dapat dilihat dari perbandingan (*ratio*) antara masukan (*input*) dengan keluaran (*output*), usaha dengan hasil, persentase pencapaian program kerja dan sebagainya.

2. Tingkat kepuasan yang diperoleh

Ukuran dalam efektivitas ini dapat kuantitatif (berdasarkan pada jumlah atau banyaknya) dan dapat kualitatif (berdasarkan pada mutu).

3. Produk kreatif

Penciptaan hubungan kondisi yang kondusif dengan dunia kerja, yang nantinya dapat menumbuhkan kreatifitas dan kemampuan.

4. Intensitas yang akan dicapai

Memiliki ketaatan yang tinggi dalam suatu tingkatan intens sesuatu, dimana adanya rasa saling memiliki dengan kadar yang tinggi.

Pendapat di atas dijelaskan bahwa ukuran efektivitas harus dilihat dari perbandingan antara masukan dan keluaran, tingkat kepuasan yang diperoleh, Penciptaan hubungan kerja yang kondusif serta adanya rasa saling memiliki yang tinggi. Rasa memiliki yang tinggi tersebut bukan berarti berlebihan.

Mengungkapkan indikator efektivitas dilihat dari beberapa segi kriteria efektivitas, sebagai berikut (Makmur, 2011:7-9):

1. Ketepatan waktu

Waktu adalah sesuatu yang dapat menentukan keberhasilan sesuatu kegiatan yang dilakukan dalam sebuah organisasi tapi juga dapat berakibat terhadap kegagalan suatu aktivitas organisasi. Penggunaan waktu yang tepat akan menciptakan efektivitas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

2. Ketepatan perhitungan biaya

Berkaitan dengan ketepatan dalam pemanfaatan biaya, dalam arti tidak mengalami kekurangan juga sebaliknya tidak mengalami kelebihan pembiayaan sampai suatu kegiatan dapat dilaksanakan dan diselesaikan dengan baik. Ketepatan dalam menetapkan satuan-satuan biaya merupakan bagian daripada efektivitas.

3. Ketepatan dalam pengukuran

Dengan ketepatan ukuran sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya sebenarnya merupakan gambaran daripada efektivitas kegiatan yang menjadi tanggung jawab dalam sebuah organisasi.

4. Ketepatan dalam menentukan pilihan.

Menentukan pilihan bukanlah suatu persoalan yang gampang dan juga bukan hanya tebakan tetapi melalui suatu proses, sehingga dapat menemukan yang terbaik diantara yang baik atau yang terjujur diantara

yang jujur atau kedua-duanya yang terbaik dan terjujur diantara yang baik dan jujur.

5. Ketepatan berpikir

Ketepatan berfikir akan melahirkan keefektifan sehingga kesuksesan yang senantiasa diharapkan itu dalam melakukan suatu bentuk kerjasama dapat memberikan hasil yang maksimal.

6. Ketepatan dalam melakukan perintah.

Keberhasilan aktivitas suatu organisasi sangat banyak dipengaruhi oleh kemampuan seorang pemimpin, salah satunya kemampuan memberikan perintah yang jelas dan mudah dipahami oleh bawahan. Jika perintah yang diberikan tidak dapat dimengerti dan dipahami maka akan mengalami kegagalan yang akan merugikan organisasi.

7. Ketepatan dalam menentukan tujuan

Ketepatan dalam menentukan tujuan merupakan aktivitas organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tujuan yang ditetapkan secara tepat akan sangat menunjang efektivitas pelaksanaan kegiatan terutama yang berorientasi kepada jangka panjang.

8. Ketepatan sasaran

Penentuan sasaran yang tepat baik yang ditetapkan secara individu maupun secara organisasi sangat menentukan keberhasilan aktivitas organisasi. Demikian pula sebaliknya, jika sasaran yang ditetapkan itu kurang tepat, maka akan menghambat pelaksanaan berbagai kegiatan itu sendiri.

Berdasarkan uraian indikator efektivitas oleh (Makmur, 2011) di atas intinya dapat dilihat bahwa efektivitas merupakan suatu pengukuran dalam tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan menggunakan ukuran-ukuran ketepatan efektivitas dimana suatu target atau sasaran dapat tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Sedangkan William N. Dunn (Lejiu, 2014) mengatakan bahwa indikator efektivitas adalah sebagai berikut:

1. Efisiensi

Efisiensi akan terjadi jika penggunaan sumber daya diberdayakan secara optimum sehingga suatu tujuan akan tercapai. William N. Dunn berpendapat bahwa: Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien.

2. Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. William N. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Dari pengertian di atas

dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

3. Perataan

Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti sama dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. William N. Dunn menyatakan bahwa kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya manfaat merata. Kunci dari perataan yaitu keadilan atau kewajaran.

4. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Menurut William N. Dunn responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat atas pelaksanaannya setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan. Tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah

mulai dapat dirasakan dapat dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan. Dunn pun mengemukakan bahwa kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

5. Ketepatan

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. William N. Dunn menyatakan bahwa kelayakan (*Appropriateness*) adalah: “Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut”. Artinya ketepatan dapat diisi oleh indikator keberhasilan kebijakan lainnya (bila ada). Misalnya dampak lain yang tidak mampu diprediksi sebelumnya baik dampak tak terduga secara positif maupun negatif atau dimungkinkan alternatif lain yang dirasakan lebih baik dari suatu pelaksanaan kebijakan sehingga kebijakan bisa lebih dapat bergerak secara lebih dinamis.

Berdasarkan beberapa indikator efektivitas yang diungkapkan menurut beberapa ahli diatas, bahwa teori yang cocok digunakan dalam penelitian ini

adalah indikator efektivitas menurut William N. Dunn. Alasan peneliti menggunakan teori ini adalah karena keseluruhan indikator efektivitas dalam teori ini sesuai dengan fokus penelitian yang peneliti lakukan yaitu fokus pada efektivitas penggunaan fasilitas jembatan penyeberangan orang.

2.1.3. Faktor Penghambat Efektivitas Penggunaan Jembatan Penyeberangan Orang di Kota Batam

Menurut Sabatier ada enam variabel utama yang dianggap memberi kontribusi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Enam variabel tersebut adalah (Novitarani, 2015):

1. Tujuan atau sasaran kebijakan yang jelas dan konsisten.
2. Dukungan teori yang kuat dalam merumuskan kebijakan.
3. Proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin terjadi kepatuhan para petugas di lapangan dan kelompok sasaran.
4. Komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan.
5. Dukungan parastakeholder.
6. Stabilitas kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Dalam implementasi kebijakan terdapat berbagai hambatan, menurut Gow dan Morss mengungkapkan beberapa hambatan implementasi kebijakan publik antara lain (Torya, 2016):

1. Hambatan politik ekonomi dan lingkungan.
2. Kelemahan Institusi.

3. Ketidakmampuan SDM di bidang teknis administratif
4. Kekurangan dalam bantuan teknis.
5. Kurangnya desentralisasi dan partisipasi.
6. Pengaturan waktu (*timing*).
7. Sistem informasi yang kurang mendukung.
8. Perbedaan agenda tujuan antara faktor.
9. Dukungan yang berkesinambungan

Turner dan Hulme semua hambatan ini dapat dengan mudah dibedakan atas hambatan dari dalam dan luar. Hambatan dari dalam dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan, sistem dan prosedur yang harus digunakan, dan hambatan dari luar dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi itu sendiri, seperti peraturan atau kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya dan sebagainya (Torya, 2016).

2.1.4. Pejalan Kaki

Keputusan Direktorat Jendral Perhubungan Darat Nomor: SK.43/AJ 007/DRJD/97 (Juniardi, 2010) menyatakan bahwa pejalan kaki adalah orang yang melakukan aktivitas berjalan kaki dan merupakan salah satu unsur pengguna jalan. Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 1993 menyatakan pejalan kaki harus berjalan

pada bagian jalan yang diperuntukkan bagi pejalan kaki atau pada bagian pejalan kaki, atau pada bagian jalan bagian kiri apabila tidak terdapat bagian jalan yang diperuntukkan bagi pejalan kaki. Menurut Munawar (Trianingsih & Hidayah, 2014) pejalan kaki itu terdiri atas tiga jenis, yaitu:

1. Mereka yang keluar dari tempat parkir mobil ataupun motor menuju ke tempat tujuan;
2. Mereka yang menuju atau turun dari angkutan umum, sebagian besar masih memerlukan berjalan kaki;
3. Mereka yang melakukan perjalanan kurang dari 1 km sebagian besar dilakukan dengan berjalan kaki.

Tiga macam karakter pejalan kaki ini tentunya menjadi bagian yang integral dalam sistem transportasi jalan yang perlu difasilitasi, khususnya prasarana ruang bagi pejalan kaki berupa fasilitas penyeberangan yang digunakan sebagai jalur menyeberang. Lalu lintas yang jadi tempat aktivitas kendaraan adalah tempat berbahaya untuk pejalan kaki. Maka itu pejalan kaki harus ditempatkan di lokasi yang aman yaitu trotoar. Ada berbagai definisi trotoar menurut regulasi resmi pemerintah. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, trotoar adalah salah satu fasilitas pendukung penyelenggaraan lalu lintas. Trotoar merupakan hak pejalan kaki, sama seperti tempat penyeberangan (Saragi, 2017).

Hak dan kewajiban pejalan kaki dalam berlalu lintas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Pasal 131:

1. Pejalan kaki berhak atas ketersediaan fasilitas pendukung yang berupa trotoar, tempat penyeberangan, dan fasilitas lain.
2. Pejalan kaki berhak mendapatkan prioritas pada saat menyeberang jalan di tempat penyeberangan.
3. Dalam hal belum tersedia fasilitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pejalan kaki berhak menyeberang di tempat yang dipilih dengan memperhatikan keselamatan dirinya.

Pasal 132:

1. Pejalan kaki wajib:
 - a. Menggunakan bagian jalan yang diperuntukkan bagi pejalan kaki atau jalan yang paling tepi; atau
 - b. Menyeberang di tempat yang telah ditentukan.
2. Dalam hal tidak terdapat tempat penyeberangan yang ditentukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, pejalan kaki wajib memperhatikan keselamatan dan kelancaran lalu lintas.
3. Pejalan kaki penyandang cacat harus mengenakan tanda khusus yang jelas dan mudah dikenali pengguna jalan lain.

2.1.5. Fasilitas

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan fasilitas sosial adalah fasilitas yang disediakan oleh Pemerintah atau swasta untuk masyarakat, misalnya sekolah, klinik dan tempat ibadah. Sedangkan yang dimaksud fasilitas umum adalah fasilitas yang disediakan untuk kepentingan

umum misalnya jalan, alat penerangan umum, jembatan, *fly over*, halte, tempat pembuangan sampah dan lain sebagainya.

Adapun pengertian prasarana adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan yang memungkinkan lingkungan perumahan dan pemukiman dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Sarana adalah fasilitas penunjang yang berfungsi untuk penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan ekonomi, sosial dan budaya.

2.2. Penelitian Terdahulu

Untuk mendukung teori yang berkaitan dengan penelitian, peneliti mencantumkan beberapa penelitian terdahulu, yaitu:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Edy Supriady Koswara dkk yang berjudul: Efektifitas Penggunaan Fasilitas Jembatan Penyeberangan Orang (jembatan penyeberangan orang) (Studi Kasus Pada Fasilitas Jembatan Penyeberangan Orang Di Jalan Soekarno Hatta Bandung) yang dimuat di Jurnal STT Garut ISSN: 2302-7312 Vol. 13 No. 1 2014. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, adapun yang menjadi fokus penelitian ini adalah mengkaji kegunaan serta strategisitas fasilitas jembatan penyeberangan orang di Jl. Soekarno Hatta Bandung dengan hasil penelitian yaitu bahwasanya jembatan penyeberangan orang (jembatan penyeberangan orang) yang terdapat di Jl. Soekarno Hatta Bandung belum dimanfaatkan secara maksimal oleh pejalan kaki untuk menyeberang jalan. Penggunaan jembatan penyeberangan orang sebagai sarana penyeberangan dipakai oleh

pejalan kaki apabila kondisi jalan raya sedang ramai kendaraan ataupun sedang turun hujan. Beberapa alasan pejalan kaki tidak menggunakan jembatan penyeberangan orang sebagai sarana penyeberangan adalah karena lokasi jembatan penyeberangan orang yang rawan pencopetan, penodongan, dan penjambretan banyaknya gepeng yang beroperasi di sekitar jembatan penyeberangan orang dan tangga yang curam sehingga rawan bagi wanita dan anak-anak. (Koswara, 2014).

2. Penelitian yang dilakukan oleh Lilis Trianingsih dkk yang berjudul : Analisis Perilaku Pejalan Kaki Pada Penggunaan Fasilitas Penyeberangan Di Sepanjang Jalan Kawasan Malioboro Yogyakarta yang dimuat di INERSIA, Vol. X No.2, Desember 2014. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah survey, dengan jenis rancangan penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah kualitatif deskriptif. Hasil dari penelitian ini adalah dibagi menjadi beberapa indikator aspek antara lain yaitu keamanan dan keselamatan, kenyamanan serta kemudahan akses. Dari penelitian ini dikemukakan bahwa pengguna jalan masih enggan menggunakan fasilitas jembatan penyeberangan jalan dengan berbagai alasan. Hasil dari penelitian ini adalah meskipun penyeberangan UNS dan Karten dalam kondisi bagus, namun di kedua jembatan penyeberangan ini jarang sekali digunakan padahal tidak ada halangan sama sekali seperti dari para PKL, pengemis maupun pengangguran serta penjambret (Trianingsih & Hidayah, 2014).

3. Penelitian yang dilakukan Penelitian yang dilakukan oleh Region Luthfy yang berjudul: Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan (Kasus Pemeliharaan Pejalan Kaki Jalan Sudirman) yang dimuat di Jom FISIP Volume 4 Nomor 2, Oktober tahun 2017. Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif, analisis kualitatif untuk pengolahan data yang diperoleh dilapangan melalui wawancara dan pengamatan. Semua informasi yang dikumpulkan akan dipelajari sehingga menjadi suatu kesatuan yang utuh. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif, dimana metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, atau suatu setkondisi, suatu system pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa di masa sekarang. Hasil dari penelitian ini adalah dapat dikatakan bahwa Implementasi Kebijakan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Kasus Pemeliharaan Pejalan Kaki Jalan Sudirman) masih belum terimplementasikan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari belum terasanya manfaat sederat perubahan yang diinginkan oleh pemerintah dan masyarakat pengguna pejalan kaki setelah kebijakan mengenai pejalan kaki masih banyak yang jauh dari kata baik (Luthfy, 2017).
4. Penelitian yang dilakukan Penelitian yang dilakukan oleh Sudarmaji dan Suci Purwandari yang berjudul : Studi Kajian Penyediaan dan Pemanfaatan Fasillitas Pejalan Kaki (Citywalk, Jembatan penyeberangan dan Zebra Cross) Di Kota Surakarta yang dimuat di Jurnal Sainstech Politeknik

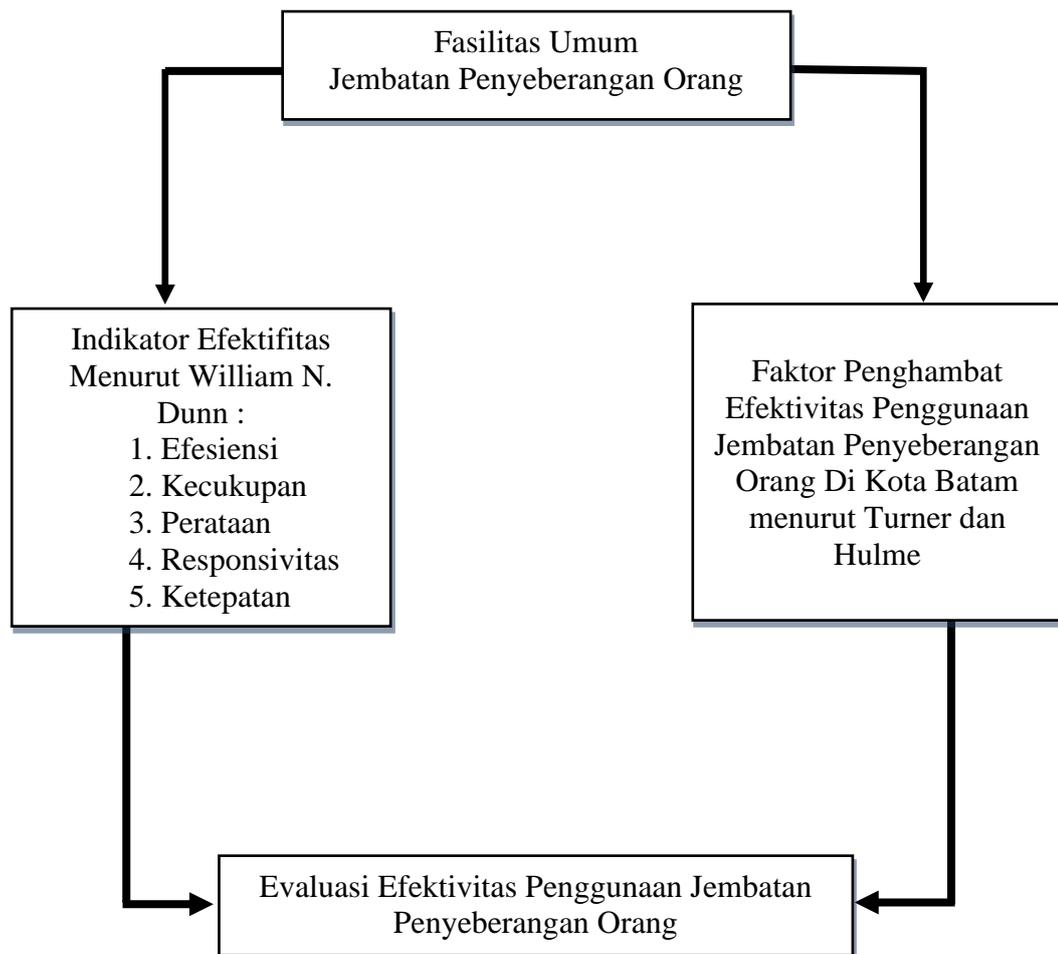
Indonusa Surakarta ISSN : 2355-5009 Vol. 1 Nomor 2 Tahun 2014. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan pengambilan data lapangan yang dilakukan di Kota Surakarta. Dari hasil penelitian ini dijelaskan bahwa meskipun jembatan penyeberangan UNS Kerten cukup baik kondisi dan bentuk serta ukurannya, kan tetapi fasilitas ini sangat jarang sekali digunakan (Sudarmaji & Purwandari, 2014).

5. Penelitian yang dilakukan Penelitian dilakukan oleh Petaria Arisa yang berjudul : Implementasi Kebijakan Tentang Penyeberangan Pejalan Kaki Oleh Dinas Perhubungan Kota Samarinda yang dimuat di ejournal Administrasi Negara, Volume 4 Tahun 2015: 1060 – 1072 ISSN 0000-0000. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Adapun hasil dari penelitian ini adalah yaitu Komunikasi antar pegawai pelaksana di Dinas Perhubungan Kota Samarinda sudah terlaksana dengan baik, tetapi komunikasi dengan instansi lain belum terlaksana dengan maksimal terutama dengan Dinas Kebersihan, Pertamanan dan Pemakaman terkait dengan menjaga kebersihan sarana jembatan Penyeberangan serta dengan UPTD Pengelola Parkir terkait dengan parkir liar yang menghalangi tangga jembatan penyeberangan di Jalan Gajah Mada (Arisa & Arisa, 2015).
6. Penelitian yang dilakukan oleh Rifan Sakai yang berjudul : Analisis Efektifitas Jembatan Penyeberangan Samarinda yang dimuat di eJournal Teknik Sipi Untag, Volume 1 Tahun 2016 1 (1): 1-15 ISSN 0000-0000.

Penelitian ini menggunakan metode pengambilan data secara primer yaitu, dengan survey langsung melalui penyebaran kuisioner dan data skunder yaitu dengan menggumpulkan data lokasi. Analisa yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Skala Guttman atau disebut juga analisa skala dan analisa tarikan masing – masing moda berdasarkan penggunaan moda, yang mana penggunaan analisa ini dilakukan untuk mengetahui pengaruh hubungan antara dua variabel. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa berdasarkan analisa Guttman titik kesesuaian diatas 50% yaitu 56,74%, sehingga dapat dikatakan pendapat responden menyatakan setuju (Sakai, 2016).

2.3. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran memuat pemikiran terhadap alur yang dipahami sebagai acuan dalam pemecahan masalah yang diteliti secara logis dan sistematis. Kerangka berfikir yang baik akan menjelaskan secara teoritis pertautan antar variabel yang diteliti (Sugiyono, 2016:60). Berikut ini adalah kerangka pemikiran yang mendasari penelitian ini.



Sumber: Hasil Penelitian Tahun 2017

Gambar 2. 1 Kerangka Pemikiran