

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Transportasi adalah sektor penting bagi sebuah negara dalam Pembangunan nasional di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pendidikan (Anggi Akbar Maulana, & Sahara, 2023). Dalam pembangunan nasional Indonesia, sektor transportasi memiliki peran strategis sebagai penunjang utama dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan aksesibilitas terhadap berbagai layanan publik, khususnya pendidikan (Dewa Ayu Dwi Wira Utami, 2020) . Kemajuan suatu bangsa tidak terlepas dari kualitas sumber daya manusia dan pendidikan menjadi instrumen utama (Muh. Ali, Ahmad Isbar Ali, 2025). Sistem transportasi yang memadai terciptanya akses pendidikan yang merata dan berkualitas bagi seluruh lapisan masyarakat, tanpa memandang status sosial ekonomi maupun letak geografis wilayah tempat tinggal mereka (Az-Zahra juro, 2025).

Di Indonesia terdapat sebuah aturan yang telah mengatur transportasi publik secara keseluruhan yaitu melalui Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 memiliki tujuan bahwa Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sebagai bagian dari sistem transportasi nasional harus dikembangkan potensi dan perannya untuk mewujudkan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran berlalu lintas dan Angkutan Jalan (Parto Sumtaki, 2022). Pemerintah sebagai stakeholder mempunyai peran sangat penuh dalam merumuskan,

mengimplementasikan, serta mengawasi dalam menyelenggarakan angkutan pelajar Transportasi darat berupa angkutan menjadi sarana dianggap esensial pertumbuhan pada angka kendaraan bermotor saat ini, hal ini menjadi keperluan masyarakat terhadap transportasi cukup tinggi seiring mobilitas atau perpindahan yang tinggi dari penduduk (Zahara Ramadani, 2025).

Jawa Timur sebagai salah satu provinsi terpadat di Indonesia memegang peran penting dalam mendukung pembangunan nasional melalui penyediaan akses pendidikan dan transportasi. Jawa Timur yang beragam dengan kawasan perkotaan dan perdesaan yang menyebabkan kebutuhan moda transportasi berbeda antar wilayah. Kondisi ini langsung pada aksesibilitas pendidikan; di banyak desa dan kecamatan terpencil, jarak ke sekolah dan kualitas infrastruktur jalan menjadi hambatan utama bagi layanan pendidikan. Di sisi lain, peningkatan kepemilikan kendaraan pribadi di provinsi ini memperbesar tekanan terhadap jaringan jalan, menimbulkan kemacetan dan risiko keselamatan lalu lintas yang berdampak pada produktivitas dan keselamatan pelajar (Putri Wira Triyananta, 2026).

Namun, keterbatasan kualitas transportasi publik saat ini membuat orang tua siswa cenderung untuk mengantarkan putra-putri mereka menggunakan kendaraan pribadi. Pilihan tersebut didasari oleh lebih aman, serta lebih efisien dari segi waktu dan biaya dibandingkan dengan moda transportasi pelajar yang tersedia. Padahal pemakaian kendaraan pribadi akan menambah beban jalan, menimbulkan kemacetan dan kecelakaan, untuk mengurangi pemakaian jumlah kendaraan pribadi dalam mengantar dan menjemput siswa diperlukan upaya baru dalam penyediaan sarana transportasi (Setiawan, F. M. S. F & Lukman, 2025). Salah satu

upaya yang dilakukan pemerintah Kota Bojonegoro untuk mengurangi masalah tersebut dengan memberikan layanan khusus berupa angkutan pelajar gratis (Muhammad Royani, Arif Budiman, 2025). Dengan adanya penyediaan angkutan pelajar diharapkan mampu menunjang kelancaran aktifitas pelajar dalam menyangkut penilaian baik buruknya suatu sarana transportasi tergantung dari kenyamanan bagi pengguna, keamanan yang menyangkut keselamatan yaitu tidak mengalami kecelakaan, frekuensi pelayanan yang cukup, dan panjang pendeknya waktu tempuh yang dibutuhkan (Susiana Tri Novrinda, Novita Sari, 2025).

Dasar hukum yang mendasari upaya penanggulangan masalah ini adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang memberikan kerangka regulasi untuk penyediaan Angkutan umum yang aman. Pasal 138 ayat (1) Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa Angkutan umum diselenggarakan dalam upaya memenuhi kebutuhan Angkutan yang selamat, aman, nyaman, terjangkau, dan teratur, sementara Pasal 139 ayat (3) mewajibkan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menjamin ketersediaan Angkutan umum bagi jasa Angkutan orang dan barang di wilayahnya. Undang-Undang ini menjadi landasan bagi inisiatif lokal seperti Program Angkutan Pelajar Gratis (Apel Gratis) di Kabupaten Bojonegoro. Secara lebih teknis,

Penyelenggaraan Angkutan Jalan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 yang mengatur klasifikasi Angkutan Jalan, izin usaha dan operasi, standar keselamatan dan kelayakan kendaraan, serta tarif Angkutan umum. Selanjutnya, Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mengatur manajemen lalu lintas, registrasi

kendaraan, izin pengemudi, serta integrasi antara Angkutan Jalan dengan sistem lalu lintas secara keseluruhan. Di tingkat daerah, kewenangan dan tanggung jawab pelaksanaan urusan transportasi di Kabupaten Bojonegoro diatur dalam Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 80 Tahun 2021 tentang Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro, yang menjadi dasar kelembagaan bagi implementasi program-program transportasi

Gambar 1.

BERITA PROGRAM ANGKUTAN PELAJAR UJI COBA TAHUN 2024



Sumber : Radar Bojonegoro Tahun 2024

Gambar 1 menunjukkan Peluncuran uji coba pada 1 Oktober 2024 menandai fase awal, di mana fokus utama adalah menguji kesiapan operasional, validasi rute, dan identifikasi penyesuaian sebelum ekspansi penuh. Ini menunjukkan pendekatan berbasis bukti, di mana data survei masyarakat digunakan untuk merancang rute

yang relevan. Di mana Dishub Kabupaten Bojonegoro mengintegrasikan data survei kebutuhan masyarakat dengan perencanaan spasial rute. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa layanan angkutan pelajar gratis ini tidak hanya tepat sasaran secara kuantitas, tetapi juga relevan secara geografis terhadap titik penjemputan dan tujuan sekolah.

Gambar 2

ANGKUTAN PELAJAR GRATIS TAHUN 2025



Sumber : Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro Tahun 2025

Gambar 2 menjelaskan program angkutan pelajar gratis yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro pada tahun 2025 merupakan salah satu program prioritas dalam bidang pendidikan dan kesejahteraan masyarakat. Program ini dirancang untuk meringankan beban ekonomi keluarga sekaligus memastikan

bahwa setiap siswa dapat mengakses pendidikan dengan mudah dan aman. Dalam pelaksanaan program ini, pemerintah daerah telah menunjukkan komitmen yang cukup serius dengan membangun infrastruktur transportasi. Keberhasilan sebuah program transportasi publik tidak dapat dipisahkan dari ketersediaan armada yang memadai serta tenaga manusia yang profesional dan kompeten. Oleh karena itu, dalam perencanaan program ini, pemerintah daerah Bojonegoro telah memperhitungkan berbagai aspek teknis dan operasional secara detail, mulai dari jumlah armada hingga sistem pengelolaan driver agar layanan dapat berjalan secara optimal sepanjang tahun ajaran.

Program Angkutan Pelajar Gratis di Kabupaten Bojonegoro tahun 2025 didukung oleh infrastruktur transportasi. Secara teknis, terdapat 103 unit armada elf yang siap beroperasi setiap harinya, didampingi oleh tenaga profesional sebanyak 105 driver. Ketersediaan jumlah driver yang sedikit lebih banyak dari jumlah bus menunjukkan adanya sistem pergantian atau cadangan yang bertujuan untuk menjaga konsistensi layanan tanpa mengabaikan faktor keselamatan dan waktu istirahat pengemudi. Tercatat sebanyak 636.856 perjalanan telah berhasil diselesaikan untuk 4.903 siswa di 84 sekolah berbeda di seluruh Kabupaten Bojonegoro.

Gambar 3

RUTE ANGKUTAN PELAJAR GRATIS KABUPATEN BOJONEGORO

TAHUN 2025

#	Kode	Nama
1	JLBarat	Bojonegoro-Padangan
2	JLSelatan	Bojonegoro-Temayang
3	JLTimur	Bojonegoro-Baureno
4	KOTA	Bojonegoro Kota
5	Pengembangan 1	Tambakrejo - Padangan
6	Pengembangan 2	Kalitidu - Ngasem
7	Pengembangan 3	Sumberrejo - Kedungadem

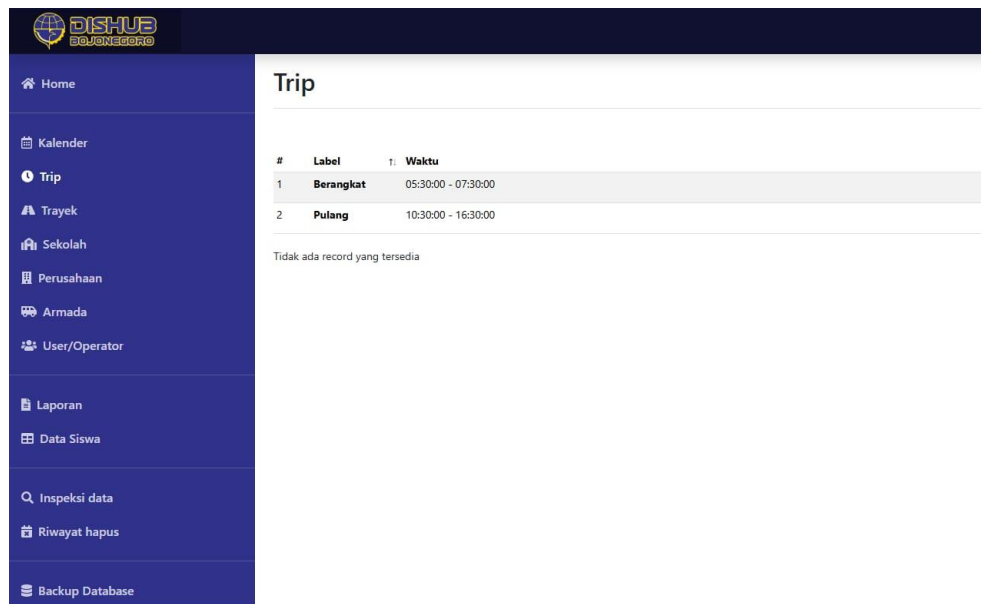
Sumber : Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro 2025

Gambar 3 menjelaskan pemerintah memetakan layanan ini dalam empat rute utama yang mencakup : Barat (Bojonegoro - Padangan), Selatan (Bojonegoro - Temayang), Timur (Bojonegoro - Baureno), dan area Kota Bojonegoro secara khusus. Tidak berhenti di situ, ada rute pengembangan sebagai bentuk respons terhadap kebutuhan transportasi di area seperti Tambakrejo - Padangan, Kalitidu - Ngasem, hingga Sumberrejo - Kedungadem masuk dalam rencana perluasan untuk memastikan akses pendidikan yang merata bagi siswa. Pada gambar 2 Angkutan pelajar gratis Kabupaten Bojonegoro bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2025 yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 5 Tahun 2024 dengan dintaklanjuti Peraturan Bupati Bojonegoro Nomer 31 Tahun 2024 tentang Penjabaran Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025. Program ini memperoleh alokasi sebesar Rp 6,06 Miliar, dengan realisasi anggaran hingga periode pelaporan mencapai Rp 3,30 Miliar atau setara 54,4% dari total pagu. Sisanya sebesar Rp 2,76 Miliar belum terserap, dimana penyerapan lebih dominan pada semester kedua sebesar Rp 2,69 Miliar dibandingkan semester pertama yang hanya Rp 604,5 Juta. Kondisi ini mencerminkan peningkatan intensitas operasional seiring perluasan jangkauan layanan serta mekanisme pembayaran kepada operator dilakukan di paruh kedua tahun anggaran.

Gambar 4

JADWAL PEMBERANGKATAN ANGKUTAN PELAJAR GRATIS 2025



#	Label	Waktu
1	Berangkat	05:30:00 - 07:30:00
2	Pulang	10:30:00 - 16:30:00

Tidak ada record yang tersedia

Sumber : Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro 2025

Gambar 4 menunjukkan waktu operasional angkutan pelajar yang dikelola oleh DISHUB Bojonegoro terbagi menjadi dua jadwal utama untuk memastikan siswa berangkat dengan teratur. Sesi pemberangkatan ditetapkan pada pagi hari

pukul 05:30:00 hingga 07:30:00, yang bertujuan untuk menjamin siswa sampai di sekolah sebelum jam pelajaran dimulai. Sementara itu, untuk sesi Pulang menyediakan waktu yang lebih luas mulai pukul 10:30:00 - 16:30:00 guna menyesuaikan dengan perbedaan jadwal, berakhirnya kegiatan belajar mengajar di berbagai jenjang sekolah. Pengaturan jadwal yang ini terintegrasi langsung dalam dasbor laporan yang mencakup data perusahaan, armada, hingga identitas siswa, sehingga setiap pergerakan angkutan dapat terpantau secara akurat dan tepat waktu. Implementasi program Angkutan Pelajar Gratis (Apel Gratis) di Kabupaten Bojonegoro jika dianalisis menggunakan Model Kesesuaian (*Fit Model*) dari David C. Korten menunjukkan adanya sinergi yang kuat antara tiga elemen utama: program itu sendiri, organisasi pelaksana, dan kelompok pemanfaat. Berdasarkan data yang Anda sampaikan, analisisnya dapat dirangkum sebagai berikut:

Kesesuaian antara Program dan Pemanfaat (*Program-Beneficiaries Fit*) terlihat dari sejauh mana desain layanan menjawab kebutuhan dasar pelajar di Bojonegoro. Program ini hadir sebagai solusi atas tingginya ketergantungan pada kendaraan pribadi yang berisiko tinggi terhadap kecelakaan dan kemacetan. Dengan menyediakan 103 armada yang beroperasi pada jam krusial (pagi pukul 05:30–07:30 dan siang hingga sore pukul 10:30–16:30), program ini secara presisi memenuhi kebutuhan aksesibilitas pendidikan. Hal ini terbukti dari keberhasilan melayani 4.903 siswa di 84 sekolah, yang menunjukkan bahwa program sangat relevan dengan dinamika aktivitas belajar-mengajar di lapangan.

Kesesuaian antara Program dan Organisasi Pelaksana (*Program-Organization Fit*) ditunjukkan melalui kapasitas Dinas Perhubungan Kabupaten

Bojonegoro dalam mengelola sumber daya yang tersedia. Dukungan regulasi yang kuat, mulai dari UU No. 22 Tahun 2009 hingga Peraturan Bupati Bojonegoro No. 80 Tahun 2021, memberikan legitimasi penuh bagi Dishub untuk mengeksekusi anggaran sebesar Rp 6,06 Miliar secara efektif. Pengelolaan 105 driver untuk 103 armada mencerminkan manajemen operasional yang matang, di mana terdapat sistem cadangan untuk menjamin konsistensi layanan. Meskipun terdapat ketimpangan penyerapan anggaran antara semester pertama dan kedua, organisasi menunjukkan kemampuan adaptif dalam melakukan uji coba operasional sebelum melakukan ekspansi penuh.

Kesesuaian antara Pemanfaat dan Organisasi Pelaksana (*Beneficiaries-Organization Fit*) terefleksi dari interaksi antara kebijakan pemerintah dengan respons masyarakat. Dishub Bojonegoro tidak hanya memaksakan rute secara top-down, tetapi mengintegrasikan data survei kebutuhan masyarakat dalam perencanaan spasial rute. Hal ini menciptakan hubungan timbal balik yang positif; masyarakat mendapatkan kepastian keamanan dan penghematan biaya ekonomi, sementara pemerintah mendapatkan data riil untuk pengembangan rute baru seperti wilayah Tambakrejo-Padangan dan Sumberrejo-Kedungadem. Keberhasilan mencapai lebih dari 630 ribu perjalanan menunjukkan bahwa mekanisme yang dibuat oleh organisasi pelaksana sangat mudah diakses dan diterima dengan baik oleh para pelajar sebagai target sasaran.

Sebagaimana diberitakan oleh beberapa media lokal keterbatasan sarana transportasi publik di Kabupaten Bojonegoro menjadi salah satu faktor yang memengaruhi akses pendidikan masyarakat, khususnya di wilayah pedesaan.

Kondisi ini menyebabkan munculnya berbagai permasalahan sosial seperti keterlambatan masuk sekolah, tingginya angka absensi, hingga potensi putus sekolah. Fenomena tersebut menunjukkan adanya kesenjangan akses antara pelajar di daerah perkotaan dan pedesaan yang perlu diatasi melalui kebijakan publik yang berpihak pada pemerataan akses pendidikan. Sebagai upaya untuk mengatasi masalah tersebut, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro meluncurkan program Angkutan Pelajar Gratis (APEL Gratis) (Salsabilla, 2026). peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih dalam lagi dengan tujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi program angkutan pelajar gratis studi di Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro, dengan menggunakan teori implementasi dari David C Korten Maka dari itu peneliti mengambil judul penelitian sebagai berikut : **“Implementasi Program Angkutan Pelajar Gratis Studi Di Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro”**.

B. Perumusan Masalah

Rumusan masalah menjadi aspek penting dalam suatu tahapan penelitian yang memiliki kedudukan dan fungsi yang penting baik dalam kegiatan penelitian maupun penulisan karya ilmiah. Rumusan masalah juga dapat diartikan sebagai suatu kalimat pernyataan yang disusun berdasarkan adanya sebuah masalah. Kemudian dari susunan pernyataan tersebut akan dicari jawabannya melalui metode pengumpulan data yang berlangsung atau terjadi di dalam suatu proses penelitian. Untuk dapat menjawab rumusan masalah ini, peneliti harus merumuskan pertanyaan dari masalah yang terjadi. Rumusan masalah merupakan sebuah

pertanyaan yang mencari sebuah jawaban lewat pengumpulan data dan penelitian dalam (Damai Natalia Lase, 2024)

Rumusan masalah juga dapat dipahami sebagai tulisan singkat yang berisi pertanyaan mengenai topik yang diangkat oleh penulis, sehingga dengan adanya rumusan masalah, penulis akan berusaha mencari jawaban atau memecahkan masalah atas pertanyaan yang dikemukakan sehingga terdapat kesimpulan di dalam suatu karya tulis ilmiah tersebut. Dengan disusunnya rumusan masalah, maka karya tulis ilmiah baik itu skripsi, makalah, dan lain sebagainya sudah melakukan separuh dari kegiatan penelitian yang dilaporkan. Untuk penyusunannya, rumusan masalah ini biasanya terletak di bagian awal laporan atau pada bagian pendahuluan. Rumusan masalah ini terletak setelah penulisan latar belakang masalah.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dalam hal ini peneliti dapat menyimpulkan dengan rumusan masalah sebagai berikut : “ Bagaimana Implementasi Program Angkutan Pelajar Gratis Di Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro ? ”

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Impelementasi Program Angkutan Pelajar Gratis Studi Di Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro.

2. Kegunaan penelitian

Adapun kegunaan penelitian yang dilakukan di Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro ini adalah sebagai berikut

a. Secara teoritis

Memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang Administrasi Publik dan terkait teori implementasi kebijakan di tingkat daerah. Menjadi referensi atau bahan kajian bagi peneliti selanjutnya yang ingin mendalami topik transportasi publik gratis atau keselamatan lalu lintas bagi usia produktif.

b. Secara Praktis

1). Bagi Mahasiswa

Dapat dijadikan sebagai tambahan referensi untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya tentang implementasi program angkutan pelajar gratis

2). Bagi Akademik

Penelitian ini dapat memperkaya repositori pengetahuan universitas, menjadi bahan ajar dalam mata kuliah terkait (seperti Administrasi Publik, atau Pembangunan Berkelanjutan), serta mendukung reputasi kampus sebagai institusi yang berkontribusi pada penelitian terapan.

3). Bagi Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro

Penelitian ini dapat dijadikan perbaikan masukan dan referensi dalam memecahkan masalah yang dihadapi dinas perhubungan kabupaten bojonegoro dalam usaha peneingkatan pelayanan untuk pelajar dan masya

D Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan dalam pembahasan terhadap materi penulisan skripsi, maka penulis mengelompokkan dalam lima bab dengan rincian sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan garis besar pandangan terkait dengan judul penelitian yang mengemukakan Latar Belakang penelitian, Perumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian serta Sistematika Pembahasan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan kajian pustaka dan teori-teori sebagai dasar berpijak dalam menganalisis permasalahan yang ada. Pada bagian ini berisi Landasan Teori dan Penelitian Terdahulu.

BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang metode penelitian yang mencakup Jenis Penelitian, Fokus Penelitian, Narasumber/ Informan dan Teknik Penentuan Informan, Teknik Pengumpulan Data, dan Metode Analisis Data.

BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan tentang hasil penelitian yang diperoleh peneliti dari

sumber data terkait topik penelitian secara mendetail bagaimana strategi ini akan dilakukan dengan menggunakan fokus penelitian yang digunakan oleh peneliti.

BAB V: PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari seluruh penelitian yang dilakukan. Kesimpulan membahas bab-bab sekaligus memberikan jawaban tujuan penelitian, dan saran yang disampaikan sebagai masukan terkait permasalahan dan masalah penelitian.