



Original Article

Public Value Subsidi Transportasi: Evaluasi Aksesibilitas dan Kepuasan Pengguna Apel Gratis di Kabupaten Bojonegoro

Nandina Salsabilla^{1✉}, Muhammad Miftahul Huda², Ida Swasanti³

^{1,2,3} Universitas Bojonegoro, Indonesia

Correspondence Author: nandinasalsabilla0404@gmail.com✉

Abstract:

This study evaluates the public value of the Free Student Transportation Program (APEL Gratis) implemented by the Government of Bojonegoro Regency as a transportation subsidy policy to support equitable access to education. Public transportation plays a strategic role in ensuring students' safety, accessibility, and affordability, particularly for those living in rural and peripheral areas. This research aims to assess the extent to which APEL Gratis creates public value by examining accessibility, user satisfaction, public support, and operational capacity. The study employs a descriptive qualitative approach using in-depth interviews, field observations, and documentation. Informants were selected through purposive sampling and included student users, parents, drivers, and officials from the Department of Transportation. Data were analyzed using Miles and Huberman's interactive model and interpreted through the Public Value Theory framework proposed by Mark H. Moore, focusing on public value, legitimacy and support, and operational capacity. The findings indicate that APEL Gratis provides tangible benefits by improving student safety, reducing transportation costs, and facilitating school access. The program has gained strong public legitimacy and support from students, parents, and schools. However, challenges remain in terms of limited route coverage, insufficient fleet capacity, and passenger overcrowding during peak hours, which affect service comfort and equity of access. Overall, APEL Gratis has succeeded in creating public value, although improvements in operational capacity are necessary to optimize service quality and ensure more equitable coverage across Bojonegoro Regency.

Keywords: public value, free student transportation, accessibility, user satisfaction, public service

This is an open access article under the [CC BY-NC](#) license.

Copyright © 2026 by Author. Published by Universitas Syiah Kuala



Pendahuluan

Transportasi publik memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Dalam konteks pendidikan, transportasi publik memiliki fungsi strategis sebagai sarana penunjang hak dasar warga negara untuk memperoleh pendidikan yang layak sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Selain itu, penyediaan layanan transportasi yang aman, selamat, tertib, dan terjangkau juga menjadi kewajiban pemerintah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang menegaskan bahwa negara harus menjamin tersedianya kebutuhan angkutan bagi masyarakat, termasuk peserta didik. Pemerintah daerah sebagai penyelenggara urusan wajib pelayanan dasar memiliki tanggung jawab untuk menjamin bahwa setiap peserta didik dapat mengakses fasilitas pendidikan tanpa hambatan ekonomi maupun geografis. Namun kenyataannya, bagi sebagian masyarakat, terutama yang tinggal di wilayah pedesaan atau pinggiran kota, keterbatasan sarana transportasi masih menjadi kendala serius yang berdampak langsung pada tingkat kehadiran, kedisiplinan, bahkan keberlanjutan pendidikan siswa.

Kabupaten Bojonegoro merupakan salah satu daerah dengan karakteristik wilayah yang luas, di mana tidak semua wilayah memiliki akses transportasi publik yang memadai. Banyak pelajar di wilayah pelosok harus menempuh jarak yang cukup jauh menuju sekolah dengan kondisi jalan yang bervariasi, sementara kemampuan ekonomi keluarga tidak selalu memungkinkan untuk memiliki kendaraan pribadi atau membayar transportasi umum setiap hari. 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). Program ini merupakan kebijakan subsidi transportasi yang bertujuan memberikan kemudahan akses bagi pelajar tingkat SD, SMP, dan SMA menuju sekolah tanpa harus mengeluarkan biaya transportasi. Melalui program ini, pemerintah daerah berusaha mewujudkan keadilan sosial, pemerataan layanan publik, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya dalam bidang pendidikan. Implementasi program ini melibatkan kerja sama erat antara berbagai pihak, yaitu: Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro, Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Bojonegoro, pihak ketiga penyedia angkutan pelajar, Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro, Kementerian Agama Kabupaten Bojonegoro, Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, Sekolah-sekolah di wilayah Kabupaten Bojonegoro. Program Angkutan Pelajar Gratis ini dianggarkan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Total anggaran keseluruhan sekitar Rp 7,4 miliar. Program angkutan pelajar gratis saat ini memiliki 109 unit armada dengan 7 rute utama Meliputi Bojonegoro-Baureno, Bojonegoro-Padangan, Bojonegoro-Temayang, Bojonegoro Kota, serta ada tambahan rute terbaru yaitu Kalitidu-Ngasem, Tambakrejo-Ngraho-Padangan, dan Kedungadem-Sumberrejo. Adapun jam operasional hari senin-sabtu dimulai pada pukul 05.30 – 07.30 WIB saat

jam berangkat sekolah, dan pukul 10.30 – 16.30 saat jam pulang sekolah. Program APEL Gratis ini diharapkan mampu mengurangi beban ekonomi keluarga, menekan angka putus sekolah, serta memastikan bahwa seluruh pelajar di Bojonegoro memiliki kesempatan yang sama untuk mengenyam pendidikan.

Dalam praktiknya implementasi Angkutan Pelajar Gratis di Kabupaten Bojonegoro masih menghadapi sejumlah tantangan. Dari sisi aksesibilitas, layanan angkutan ini belum sepenuhnya menjangkau seluruh wilayah secara merata. Jalur operasional Angkutan Pelajar Gratis (APEL Gratis) sebagian besar hanya melintasi jalan utama, sementara banyak pelajar di wilayah pedesaan atau pelosok masih kesulitan menjangkau titik penjemputan. Siswa yang tinggal jauh dari jalur layanan terpaksa harus diantar oleh orang tua menggunakan kendaraan pribadi, atau bahkan berjalan kaki dengan jarak yang cukup jauh. Hal ini menimbulkan ketidakpraktisan serta menurunkan efektivitas program, karena tujuan pemerataan akses transportasi belum sepenuhnya tercapai. Selain persoalan aksesibilitas, tingkat pemanfaatan program juga masih tergolong rendah. Berdasarkan pemberitaan media lokal dan laporan rekapitulasi dari Dinas Perhubungan, jumlah pendaftar angkutan pelajar gratis di Bojonegoro telah mencapai 8.126 pelajar per pertengahan Agustus 2025. Namun demikian, jumlah pelajar yang benar-benar memanfaatkan layanan tersebut masih jauh lebih sedikit. Tercatat total pengguna layanan APEL Gratis hanya sebanyak 4.773 pelajar, yang terdiri dari 90 pelajar tingkat SD, 4.073 pelajar tingkat SMP, dan 607 pelajar tingkat SMA. Data tersebut menunjukkan bahwa tingkat partisipasi pelajar SMA masih relatif rendah dibandingkan dengan jumlah pelajar yang menjadi sasaran utama program, sehingga efektivitas pemanfaatan layanan belum optimal. Fenomena ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, seperti keterbatasan rute yang tidak sesuai dengan lokasi sekolah, jadwal keberangkatan yang tidak fleksibel, serta persepsi bahwa angkutan pribadi lebih cepat dan nyaman. Kondisi tersebut menimbulkan dugaan bahwa pelaksanaan kebijakan belum sepenuhnya berbasis pada kebutuhan dan preferensi pengguna, sehingga efektivitas program dalam menciptakan nilai publik menjadi berkurang. Lebih lanjut, dari sisi kepuasan pengguna, belum terdapat kajian mendalam yang menilai sejauh mana pelajar sebagai penerima manfaat merasa puas terhadap kualitas layanan yang diberikan. Dalam konteks pelayanan publik, kepuasan masyarakat menjadi indikator penting untuk menilai keberhasilan suatu program. Faktor-faktor seperti kebersihan dan kenyamanan armada, keamanan selama perjalanan, ketepatan waktu, serta sikap awak bus merupakan elemen penting yang memengaruhi persepsi pengguna terhadap layanan publik. Apabila tingkat kepuasan rendah, maka tujuan kebijakan untuk menghadirkan nilai publik yang optimal menjadi sulit tercapai, meskipun program tersebut telah menyerap anggaran cukup besar dari APBD.

Dari berbagai persoalan tersebut, tampak adanya kesenjangan antara harapan dan kenyataan dalam pelaksanaan Program APEL Gratis. Pemerintah daerah berupaya menyediakan layanan transportasi pelajar secara gratis, namun implementasinya belum sepenuhnya menjawab kebutuhan masyarakat secara merata. Hal ini menjadi dasar penting bagi perlunya evaluasi yang mendalam terhadap sejauh mana program ini benar-benar memberikan nilai publik yang diharapkan. Untuk memahami permasalahan ini secara komprehensif, penelitian ini menggunakan satu landasan teoritis utama yaitu Public Value Theory oleh [Mark H. Moore \(1995\)](#) untuk mengevaluasi sejauh mana Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL Gratis) di Kabupaten Bojonegoro mampu menciptakan nilai publik yang nyata bagi masyarakat.

Konsep public value menekankan bahwa kebijakan publik yang baik tidak hanya berorientasi pada output berupa pelayanan, tetapi juga harus menghasilkan outcome yang memberikan manfaat, keadilan, serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Untuk mengukur tingkat keberhasilan program dalam menciptakan nilai publik, penelitian ini menggunakan tiga dimensi utama yang dikembangkan oleh Moore, yaitu: Public Value (nilai manfaat publik), Legitimacy and Support (legitimasi dan dukungan publik), serta Operational Capacity (kapasitas operasional organisasi). Setiap dimensi memiliki parameter atau indikator yang berfungsi sebagai alat ukur dalam menilai sejauh mana program APEL Gratis telah memenuhi tujuan kebijakan publik yang berorientasi pada nilai.

Dimensi pertama, Public Value diukur melalui dua indikator utama, yaitu kesesuaian manfaat program dengan kebutuhan pelajar dan tingkat kepuasan pengguna terhadap kualitas layanan. Kedua indikator ini menggambarkan sejauh mana layanan transportasi pelajar gratis benar-benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat serta memberikan kenyamanan dan keamanan bagi pengguna. Dimensi kedua, Legitimacy and Support, mencerminkan dukungan dan kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah daerah. Indikator yang digunakan dalam dimensi ini adalah tingkat partisipasi masyarakat dan pelajar dalam menggunakan layanan APEL Gratis serta persepsi masyarakat terhadap efektivitas dan manfaat program. Kedua aspek ini menunjukkan seberapa besar legitimasi sosial dan penerimaan publik terhadap kebijakan subsidi transportasi yang dijalankan pemerintah. Sementara itu, dimensi ketiga, Operational Capacity, berfokus pada kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan dan mengelola layanan transportasi pelajar secara efektif. Parameter yang digunakan untuk mengukur kapasitas operasional ini meliputi ketersediaan armada dan cakupan rute pelayanan yang merata, ketepatan jadwal operasional sesuai kebutuhan pelajar, serta koordinasi antar instansi pelaksana seperti Dinas Perhubungan, sekolah, dan penyedia jasa transportasi. Dengan demikian, parameter-parameter tersebut berperan sebagai alat ukur evaluatif untuk menilai sejauh mana Program APEL Gratis tidak hanya berjalan secara administratif, tetapi juga mampu memberikan manfaat substantif bagi masyarakat, memperoleh dukungan publik, dan dijalankan melalui kapasitas organisasi yang memadai.

Penelitian ini penting dilakukan karena selama ini kajian tentang subsidi transportasi lebih banyak berfokus pada aspek teknis dan efisiensi biaya, sementara dimensi nilai publik dan kepuasan masyarakat sering kali terabaikan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang efektivitas Program APEL Gratis di Kabupaten Bojonegoro sebagai wujud kebijakan publik berbasis nilai. Evaluasi ini tidak hanya bermanfaat bagi peningkatan kualitas layanan transportasi pelajar, tetapi juga menjadi dasar bagi pemerintah daerah dalam merancang kebijakan yang lebih adaptif, inklusif, dan berkelanjutan di masa mendatang. Program Angkutan Pelajar Gratis diharapkan tidak sekadar menjadi program bantuan transportasi, melainkan simbol komitmen pemerintah daerah dalam mewujudkan keadilan sosial, pemerataan pendidikan, dan peningkatan kualitas hidup masyarakat Bojonegoro.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dengan metode kualitatif untuk memahami secara mendalam pelaksanaan Program Angkutan Pelajar Gratis

(APEL Gratis) di Kabupaten Bojonegoro dalam perspektif Public Value. Pendekatan ini dipilih karena dinilai mampu menggambarkan realitas aktual mengenai aksesibilitas layanan, tingkat kepuasan pengguna, serta dukungan publik terhadap kebijakan subsidi transportasi tersebut berdasarkan pengalaman langsung para penerima manfaat maupun pihak pelaksana program. Unit analisis dalam penelitian ini adalah Program APEL Gratis sebagai kebijakan publik yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Penelitian dilakukan pada sejumlah wilayah yang masuk dalam jalur operasional layanan APEL Gratis dan beberapa sekolah yang menjadi titik sasaran pelajar pengguna layanan. Informan penelitian dipilih melalui teknik purposive sampling, yaitu mereka yang memiliki keterlibatan langsung dan relevan dengan program, seperti pelajar pengguna APEL Gratis, orang tua siswa, sopir atau pengemudi armada APEL Gratis, serta pejabat atau staf pelaksana dari Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro.

Peneliti mengumpulkan data melalui wawancara mendalam yang diarahkan pada pengalaman, persepsi, serta tingkat pemahaman informan terhadap pelaksanaan layanan angkutan pelajar. Selain itu, peneliti juga melakukan observasi langsung pada kegiatan operasional angkutan pelajar di lapangan untuk melihat aspek-aspek aksesibilitas, kenyamanan, serta ketertiban layanan. Dokumentasi berupa data pendukung seperti jumlah armada, rute yang dilayani, jumlah pengguna. Untuk memastikan keabsahan data yang dikumpulkan, peneliti menerapkan teknik triangulasi baik sumber maupun teknik, dengan cara memeriksa konsistensi informasi yang diperoleh dari berbagai narasumber dan metode pengumpulan data yang berbeda. Data yang telah terkumpul kemudian dianalisis menggunakan model analisis interaktif Miles dan Huberman, yang terdiri dari proses reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan. Dalam proses reduksi data, peneliti menyeleksi dan menyederhanakan data sesuai kebutuhan penelitian, sementara penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi dan deskripsi temuan untuk memudahkan proses pemaknaan. Tahap akhir berupa penarikan kesimpulan dilakukan secara berkelanjutan untuk memastikan temuan penelitian sejalan dengan teori Public Value yang dikembangkan oleh Mark H. Moore, khususnya terkait dimensi nilai publik, legitimasi dan dukungan publik, serta kapasitas operasional pemerintah dalam menjalankan program. Melalui metodologi tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan analisis objektif dan komprehensif mengenai efektivitas Program Angkutan Pelajar Gratis dalam menciptakan nilai publik bagi masyarakat Kabupaten Bojonegoro. (Riley, 2024:23).

Hasil

Bagian ini menguraikan hasil penelitian mengenai pelaksanaan Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL Gratis) di Kabupaten Bojonegoro dalam perspektif Public Value. Data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, kemudian dianalisis dengan mengacu pada tiga dimensi utama Public Value, yaitu Public Value, Legitimacy and Support, dan Operational Capacity. Pembahasan difokuskan pada sejauh mana program APEL Gratis mampu memberikan manfaat nyata bagi pelajar, memperoleh dukungan publik, serta dijalankan melalui kapasitas operasional pemerintah daerah dalam menjamin aksesibilitas dan kepuasan pengguna layanan.

Public Value (Nilai Manfaat Publik)

Dimensi public value merupakan inti dari Public Value Theory yang

menekankan bahwa keberhasilan suatu kebijakan publik diukur dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu menghasilkan manfaat nyata yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Dalam konteks Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL Gratis), nilai publik tercermin melalui kemudahan akses transportasi bagi pelajar, keselamatan perjalanan menuju sekolah, serta pengurangan beban biaya transportasi yang ditanggung keluarga. Oleh karena itu, analisis pada dimensi ini difokuskan pada kesesuaian program dengan kebutuhan pelajar serta pengalaman pengguna dalam memanfaatkan layanan APEL Gratis sebagai bagian dari pemenuhan hak dasar atas akses pendidikan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL Gratis) telah memberikan manfaat nyata bagi pelajar di Kabupaten Bojonegoro, khususnya dalam aspek keamanan, kemudahan mobilitas, dan pengurangan beban biaya transportasi keluarga. Program ini dilatarbelakangi oleh tingginya angka kecelakaan lalu lintas pada usia pelajar, terutama pelajar yang belum memiliki Surat Izin Mengemudi (SIM). Pihak Dinas Perhubungan menyatakan bahwa program ini dirancang sebagai upaya preventif untuk meningkatkan keselamatan pelajar sekaligus menjamin akses pendidikan yang lebih aman. Sebagaimana disampaikan oleh salah satu informan dari Dinas Perhubungan Kabupaten Bojonegoro Bapak Aris, “Program ini muncul karena tingginya angka kecelakaan di usia pelajar, harapannya bisa menekan risiko kecelakaan, khususnya bagi pelajar yang belum memiliki SIM.” Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa aspek keselamatan menjadi nilai utama yang ingin diwujudkan melalui kebijakan APEL Gratis.

Manfaat program ini juga dirasakan langsung oleh pelajar sebagai pengguna layanan. Para siswa menyatakan bahwa APEL Gratis sangat membantu mereka dalam berangkat dan pulang sekolah tanpa harus menggunakan kendaraan pribadi. Selain itu, layanan gratis ini secara nyata mengurangi pengeluaran keluarga untuk biaya transportasi.

Seorang pelajar SMP yang memiliki nama Sifa menyampaikan bahwa “APEL Gratis sangat memudahkan dan membantu karena gratis, jadi uang saku tidak terpotong dan orang tua tidak perlu mengantar.”

Dari sisi keamanan, para pelajar merasa cukup aman selama menggunakan layanan APEL Gratis karena sopir dinilai tertib dan kendaraan berada dalam kondisi layak jalan. Namun demikian, dari aspek kenyamanan, masih ditemukan keluhan terkait kepadatan penumpang pada jam sibuk.

Anta sebagai siswa SMA mengungkapkan bahwa, “kadang kurang nyaman karena berdesak-desakan, terutama saat jam berangkat sekolah.”

Temuan ini menunjukkan bahwa meskipun manfaat program telah dirasakan secara luas, kualitas layanan masih perlu ditingkatkan agar nilai publik yang dihasilkan dapat lebih optimal. Temuan ini sejalan dengan konsep public value menurut Moore yang menekankan bahwa kebijakan publik tidak hanya harus tersedia, tetapi juga harus memberikan manfaat yang relevan, aman, dan memuaskan bagi masyarakat sebagai pengguna layanan.

Legitimacy and Support (Legitimasi dan Dukungan Publik)

Legitimasi dan dukungan publik merupakan prasyarat penting bagi keberlanjutan kebijakan publik, karena mencerminkan tingkat penerimaan, kepercayaan, dan partisipasi masyarakat terhadap program yang dijalankan pemerintah. Dalam kerangka Public Value Theory, kebijakan yang memiliki legitimasi kuat tidak hanya didukung secara administratif, tetapi juga memperoleh pengakuan

sosial dari kelompok sasaran dan pemangku kepentingan terkait. Pada Program APEL Gratis, legitimasi dan dukungan publik tercermin dari respons pelajar, orang tua, dan masyarakat terhadap keberadaan layanan angkutan pelajar gratis, serta kesediaan mereka untuk terus memanfaatkan dan mendukung keberlanjutan program tersebut. Dari hasil wawancara dan observasi lapangan legitimasi dan dukungan publik terhadap Program APEL Gratis tergolong tinggi. Hal ini terlihat dari tingginya antusiasme masyarakat dan partisipasi pelajar dalam menggunakan layanan tersebut. Pihak Dinas Perhubungan menyatakan bahwa jumlah peminat dan pengguna APEL Gratis bahkan melebihi perkiraan awal pemerintah daerah. Salah satu informan dari Dinas Perhubungan bapak Saad menjelaskan bahwa “respon dan dukungan masyarakat sangat tinggi, bahkan jumlah pengguna dalam perjalanannya melebihi prediksi awal.” Tingginya antusiasme ini menunjukkan bahwa program APEL Gratis memperoleh penerimaan sosial yang kuat dari masyarakat.

Dukungan publik tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor utama, antara lain faktor keamanan, layanan gratis, serta dukungan orang tua dan sekolah. Orang tua merasa lebih tenang karena anak-anak mereka tidak perlu mengendarai sepeda motor sendiri, sementara pihak sekolah turut mendorong pelajar untuk memanfaatkan layanan ini. Dari sisi pelajar, sebagian besar informan menyatakan kepuasan terhadap layanan APEL Gratis dan bersedia untuk terus menggunakannya di masa mendatang.

Rafa Seorang pelajar MTsN menyampaikan bahwa “saya puas dengan APEL Gratis karena sangat membantu dan membuat orang tua tidak khawatir.” Meskipun demikian, dukungan tersebut juga disertai dengan harapan adanya perbaikan layanan, terutama terkait penambahan armada agar kepadatan penumpang dapat dikurangi. Hal ini menunjukkan bahwa legitimasi publik terhadap program sudah terbentuk dengan baik, namun masih memerlukan penguatan melalui peningkatan kualitas pelayanan. Dalam perspektif public value, legitimasi dan dukungan publik merupakan prasyarat penting bagi keberlanjutan kebijakan. Tingginya tingkat kepuasan dan kesediaan pengguna untuk terus memanfaatkan layanan APEL Gratis menunjukkan bahwa program ini telah memperoleh kepercayaan masyarakat, meskipun masih terdapat ruang perbaikan dalam pelaksanaannya.

Operational Capacity (Kapasitas Operasional)

Kapasitas operasional merupakan salah satu dimensi penting dalam Public Value Theory karena menentukan kemampuan pemerintah dalam menyediakan layanan publik secara efektif dan berkelanjutan. Dalam konteks Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL Gratis), kapasitas operasional berkaitan dengan ketersediaan armada, pengaturan jadwal layanan, cakupan rute, serta koordinasi antarinstansi dalam mendukung kelancaran pelaksanaan program. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bojonegoro melalui Dinas Perhubungan telah menyediakan dukungan operasional yang relatif memadai untuk menjalankan Program APEL Gratis. Program ini didukung oleh armada angkutan pelajar yang beroperasi sesuai dengan jam sekolah, serta dilengkapi dengan standar keselamatan kendaraan dan pengemudi. Selain itu, koordinasi lintas instansi dengan Dinas Pendidikan, Kementerian Agama, sekolah, serta aparat kepolisian melalui forum lalu lintas turut memperkuat pengelolaan layanan, terutama dalam aspek keselamatan dan ketertiban operasional. Selain itu, terdapat rencana pengembangan sistem pemantauan berbasis GPS guna meningkatkan pengawasan dan efisiensi operasional di masa depan. Dinas Perhubungan juga menerapkan standar ketat dalam seleksi

armada dan sopir guna menjamin keselamatan pengguna. Bapak Aris sebagai kepala bidang angkutan menyatakan “armada dan sopir benar-benar diseleksi, tidak sembarang kendaraan bisa ikut, karena keselamatan pelajar menjadi prioritas utama.” Hal ini diperkuat oleh pernyataan sopir APEL Gratis yang menyebutkan bahwa pemeriksaan kendaraan selalu dilakukan sebelum beroperasi.

Berdasarkan hasil wawancara, saat ini APEL Gratis didukung oleh 109 unit armada yang melayani tujuh rute utama dengan jadwal operasional yang disesuaikan dengan jam sekolah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa cakupan rute Program APEL Gratis telah menjangkau berbagai wilayah strategis melalui tujuh rute utama yang melayani sekolah jenjang SD hingga SMA/MA/SMK, baik di wilayah perkotaan maupun pinggiran. Rute-rute tersebut pada umumnya melintasi sekolah yang berada di tepi jalan raya utama sehingga memudahkan akses bagi sebagian besar pelajar. Namun demikian, temuan lapangan menunjukkan bahwa tidak semua sekolah berada pada jalur layanan langsung, khususnya sekolah yang berlokasi di jalan lingkungan atau kawasan permukiman. Kondisi ini menyebabkan sebagian pelajar masih harus berjalan kaki dari titik penurunan menuju sekolah, yang berimplikasi pada kenyamanan dan kemudahan akses layanan. Seorang pelajar mengungkapkan “angkutan hanya berhenti di jalan raya utama, jadi harus jalan kaki ke sekolah.”

Keterbatasan armada dan rute ini juga diakui oleh pihak Dinas Perhubungan sebagai kendala utama yang masih dihadapi dalam pelaksanaan program. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas operasional melalui penambahan armada dan perluasan rute menjadi kebutuhan penting agar layanan APEL Gratis dapat menjangkau pelajar secara lebih merata. Dalam kerangka public value, kapasitas operasional yang memadai menjadi faktor penentu keberhasilan kebijakan publik. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun APEL Gratis telah dikelola dengan standar operasional yang cukup baik, peningkatan jumlah armada dan perluasan rute masih diperlukan agar nilai publik yang dihasilkan dapat dirasakan secara lebih adil dan merata oleh seluruh pelajar di Kabupaten Bojonegoro.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL Gratis) di Kabupaten Bojonegoro secara umum telah mampu menciptakan nilai publik (public value) bagi masyarakat, khususnya pelajar sebagai kelompok sasaran utama kebijakan. Program ini memberikan manfaat nyata dalam mendukung akses pendidikan yang lebih aman, terjangkau, dan inklusif, terutama bagi pelajar yang belum memiliki Surat Izin Mengemudi (SIM) dan berasal dari keluarga dengan kondisi ekonomi menengah ke bawah. Keberadaan APEL Gratis membantu mengurangi beban biaya transportasi keluarga sekaligus meningkatkan rasa aman dan ketenangan orang tua dalam memastikan keberangkatan dan kepulangan anak ke sekolah.

Dari dimensi public value, hasil penelitian menunjukkan bahwa manfaat program APEL Gratis telah dirasakan secara langsung oleh pelajar. Layanan ini memudahkan mobilitas pelajar, mengurangi ketergantungan pada kendaraan pribadi, serta berkontribusi pada upaya penurunan risiko kecelakaan lalu lintas di kalangan usia sekolah. Meskipun demikian, kualitas layanan dari sisi kenyamanan masih perlu ditingkatkan, terutama pada jam sibuk ketika armada sering mengalami kepadatan penumpang. Kondisi ini menunjukkan bahwa nilai publik telah tercipta,

namun belum sepenuhnya optimal.

Pada dimensi legitimacy and support, Program APEL Gratis memperoleh dukungan dan penerimaan yang kuat dari masyarakat. Tingginya antusiasme pelajar dan orang tua dalam memanfaatkan layanan ini mencerminkan adanya kepercayaan publik terhadap kebijakan yang dijalankan pemerintah daerah. Kepuasan pengguna serta kesediaan pelajar untuk terus menggunakan APEL Gratis di masa mendatang menunjukkan bahwa program ini telah memiliki legitimasi sosial yang baik. Namun demikian, dukungan publik tersebut juga disertai dengan harapan akan adanya perbaikan layanan, khususnya terkait penambahan armada dan pemerataan akses.

Sementara itu, dari dimensi operational capacity, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro melalui Dinas Perhubungan telah menunjukkan komitmen yang cukup baik dalam mengelola Program APEL Gratis. Hal ini tercermin dari ketersediaan armada, pengaturan jadwal operasional yang menyesuaikan jam sekolah, penerapan standar keselamatan kendaraan dan sopir, serta koordinasi lintas instansi yang relatif berjalan dengan baik. Akan tetapi, keterbatasan jumlah armada dan cakupan rute masih menjadi kendala utama dalam pelaksanaan program. Hasil observasi menunjukkan bahwa tidak semua sekolah berada di tepi jalan raya utama, sehingga sebagian pelajar masih harus berjalan kaki dari titik penurunan menuju sekolah. Kondisi ini mengindikasikan bahwa kapasitas operasional program belum sepenuhnya mampu menjangkau seluruh pelajar secara merata.

Secara keseluruhan, Program Angkutan Pelajar Gratis di Kabupaten Bojonegoro telah mencerminkan implementasi kebijakan publik yang berorientasi pada penciptaan nilai publik sebagaimana dikemukakan dalam Public Value Theory oleh Mark H. Moore. Program ini tidak hanya memberikan manfaat fungsional berupa layanan transportasi, tetapi juga memperkuat peran pemerintah daerah dalam menjamin hak dasar pelajar atas akses pendidikan yang aman dan terjangkau. Namun demikian, untuk meningkatkan keberlanjutan dan optimalisasi nilai publik yang dihasilkan, diperlukan penguatan kapasitas operasional melalui penambahan armada, perluasan rute pelayanan, serta penyesuaian jadwal operasional agar lebih responsif terhadap kebutuhan pelajar. Dengan demikian, APEL Gratis diharapkan dapat terus berkembang sebagai kebijakan publik yang adaptif, inklusif, dan berkelanjutan dalam mendukung pemerataan akses pendidikan di Kabupaten Bojonegoro

Referensi

- Abdussamad, Z. (2021). Metode Penelitian Kualitatif.
- Creswell, J. W. (2009). Qualitative, Quantitative, and Mixed-Methods Research. *Microbe Magazine*, 4(11), 485–485. <https://doi.org/10.1128/microbe.4.485.1>
- Darmastuti, F. Y., & Rahaju, T. (2019). Implementasi Program Angkutan Pelajar Gratis di Sekolah Menengah Pertama Negeri 4 Magetan (Studi Pada Dinas Perhubungan Kabupaten Magetan). *Jurnal Publika*, 7(5), 1–7. <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/publika/article/view/28656/26233>
- Fukumoto, E., & Bozeman, B. (2019). Public Values Theory: What Is Missing? *American Review of Public Administration*, 49(6), 635–648. <https://doi.org/10.1177/0275074018814244>
- Haryono. (2025). Implementasi Angkutan Pelajar Gratis (Studi Pada Dinas Perhubungan Kota Batu) Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Islam Pendahuluan Tinjauan Pustaka. *Jurnal Respon Publik*, 19(1), 99–107.

- Indonesia, R. (2003). UNDANG-UNDANG NO.20 TAHUN 2003.
- Indonesia, R. (2009). UNDANG-UNDANG NO.22 TAHUN 2009 (pp. 1–103).
- Ishartanto, M. S. P., & Maesaroh. (2024). Public Value Layanan Transportasi Publik Bus Rapid Transit (BRT) di Kota Semarang. *Journal of Managemnt & Public Policy*, 14(2), 1–7.
- Madiun, D. I. K. (n.d.). DIFUSI INOVASI PELAYANAN PROGRAM ANGKUTAN SEKOLAH GRATIS (ASG) M
- Moore, M. (1995). Creating Public Value_ Strategic Management in Government- Harvard University Press (1995).pdf (pp. 1–416).
- Pratama, A. Y., & Supriyatno, D. (2024). Penentuan Pemilihan Rute Angkutan Umum di Kabupaten Bojonegoro dalam Mengantisipasi Kemacetan Lalu Lintas Determination of Public Transportation Route Selection in. 2, 160–170.
- Purnamasari, I. D. (2017). Strategi Peningkatan Kualitas Angkutan Publik Melalui Program Angkutan Sekolah Gratis (Studi Di Dinas Perhubungan Komunikasi Dan Informatika Kota Mojokerto). *Publika*, 1–7. <https://jurnalmahasiswa.unesa.ac.id/index.php/publika/article/view/18938>
- Romadhani, N. F. (2016). Konsep Perencanaan Transportasi. In *Educacao e Sociedade* (Vol. 1, Issue 1). http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Educacao_PereiraAS_1.pdf%0Ahttp://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_11/rbcs11_01.htm%0Ahttp://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7845/1/td_2306.pdf%0Ahttps://direitofma2010.files.wordpress.com/2010/03/emi
- Routledge, P. (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? Public Value Inside: What is Public Value Creation? 788625619. <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>
- Sami, A., Jusoh, A., Md Nor, K., Irfan, A., & Qureshi, M. I. (2018). Systematic Review of Public Value. *Journal of Public Value and Administration Insights*, 1(1), 1–6. <https://doi.org/10.31580/jpvai.v1i1.131>