

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM ANGKUTAN PELAJAR GRATIS (APEL GRATIS) DI KOTA BATU (Studi Pada Dinas Perhubungan Kota Batu)

Ilham Prasetyo¹, Slamet Muchsin², Langgeng Rachmatullah Putra³

*Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Islam
Malang, Jl. MT Haryono 193 Malang, 65144, Indonesia
E-mail: ilhamprasetyo104@gmail.com*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses implementasi kebijakan Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu, serta mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaannya. Kebijakan ini dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batu melalui Dinas Perhubungan, bekerja sama dengan Koperasi Angkutan Sumber Rejeki sebagai penyedia layanan transportasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Dalam proses pengumpulan data, digunakan beberapa teknik, yaitu observasi, wawancara, dan dokumentasi. Informan kunci yang terlibat dalam penelitian ini berasal dari Dinas Perhubungan, koordinator pengemudi, pengemudi, wali murid, serta siswa. Analisis data dilakukan dengan menerapkan model interaktif yang dikembangkan oleh Miles, Huberman, dan Saldaña (2014). Proses analisis ini melalui beberapa tahapan, yaitu pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Program APEL GRATIS telah berjalan dengan cukup baik, meskipun belum mencapai tingkat optimal. Berdasarkan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III, efektivitas pelaksanaan program ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Koordinasi antar pelaksana sudah cukup baik, namun komunikasi dengan pihak sekolah masih kurang. Sumber daya manusia dan fasilitas pendukung masih terbatas. Disposisi pelaksana lemah akibat kurangnya pengawasan dan insentif. Struktur birokrasi belum ditunjang oleh Standar Operasional Prosedur (SOP) yang jelas. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan dalam sistem komunikasi, peningkatan kapasitas pelaksana, serta penguatan tata kelola birokrasi agar program dapat berjalan lebih efektif dan berkelanjutan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS), George C. Edwards III

Pendahuluan

Dalam dinamika pembangunan yang terus berkembang, kebijakan publik memegang peranan penting sebagai instrumen pemerintah dalam menyelesaikan berbagai permasalahan sosial dan mendorong kesejahteraan masyarakat. Menurut Muchlas Hamdi (2015:33), kebijakan publik dapat dipahami sebagai hasil atau output dari pelaksanaan pemerintahan. Selain itu, kebijakan publik juga mencakup produk-produk lain, seperti peraturan perundang-undangan, barang publik, dan pelayanan publik. Kebijakan publik tidak hanya mencerminkan respons pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat, tetapi juga merupakan hasil interaksi antara berbagai aktor dan kepentingan dalam ruang sosial, ekonomi, dan politik.

Salah satu bidang yang sangat dipengaruhi oleh kebijakan publik adalah sektor transportasi. Transportasi memegang peran vital dalam mendukung aktivitas manusia sehari-hari dan pertumbuhan ekonomi. Menurut Salim (2000), transportasi didefinisikan sebagai kegiatan yang melibatkan pemindahan barang dan penumpang

dari satu lokasi ke lokasi lainnya, yang dalam pelaksanaannya berpengaruh terhadap keberlanjutan sosial, ekonomi, dan lingkungan (Litman & Burwell, 2006). Oleh karena itu, kebijakan di sektor ini harus dirancang tidak hanya berdasarkan efisiensi teknis, tetapi juga mempertimbangkan aspek keselamatan, aksesibilitas, dan keberlanjutan.

Di Indonesia, Peningkatan jumlah kendaraan bermotor setiap tahunnya menjadi tantangan tersendiri, terutama karena berdampak pada kemacetan dan tingginya angka kecelakaan lalu lintas. Kondisi ini juga terjadi di Kota Batu, Jawa Timur. Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Batu, jumlah kecelakaan lalu lintas menunjukkan fluktuasi dari tahun 2019 hingga 2024. Pada tahun 2024, tercatat 233 kecelakaan dengan 30 korban meninggal dunia. Yang mengkhawatirkan, korban dari kalangan pelajar terus meningkat dari 93 orang pada tahun 2023 menjadi 118 orang pada tahun 2024 (Polres Kota Batu, 2025).

Melihat tingginya tingkat kecelakaan yang melibatkan pelajar, Pemerintah Kota Batu melalui Dinas Perhubungan mengambil inisiatif untuk mengurangi risiko tersebut dengan meluncurkan kebijakan Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS). Program ini secara resmi dimulai pada 6 Mei 2024 dan menjadi bagian dari implementasi kawasan tertib lalu lintas sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Wali Kota Batu Nomor 5 Tahun 2022. Program APEL GRATIS menyediakan layanan transportasi gratis bagi siswa SD, SMP, dan SMA yang bekerja sama dengan Koperasi Angkutan Sumber Rejeki dan melayani 9 jalur trayek di wilayah Kota Batu.

Pelaksanaan program ini bertujuan untuk mengurangi penggunaan kendaraan bermotor pribadi oleh pelajar, menurunkan angka kecelakaan lalu lintas, mengurangi beban ekonomi orang tua, serta meningkatkan keselamatan dan kenyamanan siswa dalam perjalanan menuju dan pulang dari sekolah. Namun, dalam implementasinya, program ini tidak lepas dari berbagai permasalahan teknis dan administratif. Di antaranya adalah kurangnya koordinasi antara Dinas Perhubungan dengan pihak sekolah, keterbatasan sumber daya manusia dan fasilitas pendukung, rendahnya kedisiplinan pengemudi, serta belum tersusunnya standar operasional prosedur (SOP) yang jelas.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses implementasi Program APEL GRATIS di Kota Batu. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan program tersebut. Dalam analisisnya, penelitian ini mengacu pada teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Teori ini menekankan empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel ini digunakan sebagai kerangka analisis untuk mengevaluasi efektivitas dan tantangan implementasi program, serta memberikan rekomendasi yang konstruktif bagi perbaikan kebijakan transportasi pelajar di Kota Batu.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu?
2. Apa faktor penghambat yang dihadapi dalam implementasi kebijakan program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu?

Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis secara mendalam proses implementasi kebijakan program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu

2. Menganalisis faktor penghambat yang dihadapi dalam implementasi kebijakan program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS)

Manfaat Penulisan

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang kebijakan publik dan transportasi. Hasil penelitian dapat memperkaya khazanah teori mengenai implementasi kebijakan transportasi dan memberikan perspektif baru dalam studi-studi sejenis di masa depan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini juga diharapkan memberikan manfaat secara praktis bagi berbagai pihak, antara lain:

- a) Bagi Pemerintah Daerah, khususnya Dinas Perhubungan Kota Batu, hasil penelitian ini dapat berfungsi sebagai bahan pertimbangan dalam melakukan evaluasi dan memperbaiki implementasi Program APEL GRATIS. Temuan terkait faktor pendukung dan penghambat di lapangan dapat digunakan untuk merumuskan strategi peningkatan efektivitas dan efisiensi layanan transportasi pelajar.
- b) Bagi masyarakat, terutama orang tua dan pelajar, penelitian ini dapat berkontribusi dalam meningkatkan pemahaman mengenai pentingnya keberadaan program angkutan pelajar gratis serta mendorong partisipasi aktif dalam mendukung keberlanjutan program tersebut.
- c) Bagi Pengelola dan Mitra Pelaksana Program, seperti Koperasi Angkutan Sumber Rejeki, hasil penelitian ini memberikan gambaran mengenai tantangan teknis dan operasional yang dihadapi, serta alternatif solusi untuk meningkatkan kualitas pelayanan angkutan pelajar.
- d) Bagi akademisi dan peneliti lainnya, penelitian ini dapat berfungsi sebagai referensi atau landasan untuk kajian lebih lanjut. lebih lanjut dalam penelitian implementasi kebijakan publik, khususnya di sektor transportasi. Penelitian ini juga membuka ruang untuk pengembangan studi komparatif di wilayah atau program serupa.

Tinjauan Pustaka Kebijakan Publik

Menurut Anderson (1975:23), kebijakan dapat diartikan sebagai serangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu dan dilaksanakan oleh individu atau kelompok untuk menyelesaikan

masalah tertentu. Di sisi lain, Anggara (2014) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang saling terkait, yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintah.

Dari berbagai definisi yang ada, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah atau lembaga terkait dalam rangka menyelesaikan permasalahan masyarakat secara strategis. Kebijakan ini tidak hanya mencakup tindakan nyata yang dilakukan pemerintah, tetapi juga keputusan untuk tidak bertindak dalam menghadapi isu tertentu. Oleh karena itu, kebijakan publik mencerminkan kombinasi antara tindakan institusional, pilihan strategis, serta komitmen terhadap penyelesaian permasalahan yang dihadapi oleh publik.

Implementasi kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap yang sangat penting dalam siklus kebijakan publik, karena menjadi jembatan antara perumusan kebijakan dan dampaknya terhadap masyarakat. Dewi (2022) menyatakan bahwa implementasi adalah proses pelaksanaan suatu gagasan atau program dalam berbagai bidang tanpa adanya batasan. Muchsin (2017) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan Upaya ini bertujuan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan dan diterapkan, termasuk dampak yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut.

Sementara itu, Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2008) mendefinisikan implementasi sebagai tindakan untuk mengubah keputusan kebijakan menjadi tindakan operasional dalam jangka waktu tertentu, yang dilakukan oleh organisasi publik untuk mencapai tujuan kebijakan. Dari berbagai definisi dan pendekatan yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah proses penerjemahan keputusan kebijakan menjadi tindakan konkret di lapangan, yang memerlukan koordinasi antar aktor, kesiapan sumber daya, serta pemahaman terhadap dinamika sosial dan lingkungan kebijakan. Keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh isi kebijakan itu sendiri, tetapi juga oleh cara kebijakan tersebut dijalankan, diterima, dan memberikan dampak nyata bagi masyarakat yang menjadi sasaran.

Angkutan Pelajar Gratis

Angkutan merupakan sarana penting untuk menunjang mobilitas, termasuk bagi pelajar. Pemerintah memiliki tanggung jawab menyediakan transportasi umum yang aman, nyaman, dan terjangkau merupakan salah satu aspek yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2009. Salah satu wujud pelaksanaan tanggung jawab ini adalah Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota

Batu. Program ini merupakan kerja sama antara Pemerintah Kota Batu dan Koperasi Jasa Angkutan Sumber Rejeki, yang menyediakan 65 unit Mobil Penumpang Umum (MPU) untuk melayani 9 jalur trayek strategis di Kota Batu. Program ini dirancang untuk melayani sekitar 6.000 pelajar tingkat SD hingga SMA dengan jadwal operasional hari Senin–Jumat dalam tiga sesi waktu: pagi, siang, dan sore.

Pemerintah memberikan subsidi harian sebesar Rp129.600 per kendaraan, dengan total anggaran sekitar Rp900 juta–Rp1 miliar per tahun. Setiap armada telah memenuhi Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan diberi label khusus “APEL GRATIS” untuk memudahkan identifikasi. Tujuan program ini adalah meningkatkan akses pendidikan, mengurangi angka kecelakaan pelajar, serta mendorong budaya penggunaan transportasi umum. Secara keseluruhan, APEL GRATIS merupakan inovasi kebijakan yang menunjukkan komitmen pemerintah dalam menyediakan layanan publik yang inklusif dan bermanfaat bagi masyarakat.

Metode Penelitian

Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam studi ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan fenomena yang terjadi secara mendalam dan memberikan pemahaman yang lebih baik tentang konteks dan makna di balik data yang dikumpulkan. Menurut Abdussamad (2021), penelitian deskriptif bertolak dari realitas adanya berbagai fenomena yang hidup dalam masyarakat dan dapat digambarkan serta dijelaskan secara ilmiah melalui pendekatan empiris.

Menurut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2007:3), metodologi kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif dalam bentuk kata-kata, baik tertulis maupun lisan, yang berasal dari individu serta perilaku yang diamati. Dengan pendekatan ini, peneliti dapat memperoleh pemahaman yang lebih lengkap mengenai perilaku, pemikiran, dan dinamika sosial individu, kelompok, atau organisasi yang diteliti dalam konteks kehidupan sehari-hari. Pendekatan ini juga memberikan kesempatan bagi peneliti untuk menggali lebih dalam mengenai interaksi, pengalaman, dan makna yang diberikan oleh subjek penelitian dalam lingkungan sosial mereka.

Fokus Penelitian

Fokus penelitian adalah mengetahui bagaimana proses implementasi kebijakan program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu diukur dengan memperhatikan :

- a) Komunikasi (Transmisi, Kejelasan, Konsistensi)

- b) Sumber Daya (Staf, Informasi, Wewenang , Fasilitas)
- c) Disposisi (Pengangkatan Birokrasi, Insentif)
- d) Struktur Birokrasi (Standar Operasional Prosedur (SOP), Fragmentasi)

Dan mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan kebijakan program. Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu.

Situs dan Latar Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Dinas Perhubungan Kota Batu, yang terletak di Balai Kota Among Tani, Gedung C Lantai 1, Jl. Panglima Sudirman No.507, Pesanggrahan, Kec. Batu, Kota Batu, Jawa Timur, 65313. Pemilihan lokasi penelitian ini didasarkan pada fakta bahwa kantor tersebut berfungsi sebagai pusat administrasi pemerintahan Kota Batu yang memiliki peran krusial dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan transportasi, termasuk program APEL Gratis. Lokasi ini relevan karena menjadi pusat pengambilan keputusan, sehingga memungkinkan peneliti untuk memperoleh data resmi dan melakukan wawancara langsung dengan pihak terkait guna memperoleh pemahaman mendalam mengenai implementasi kebijakan.

Sumber Data

Menurut Sugiyono (2013:225), data dalam sebuah penelitian dapat diklasifikasikan ke dalam dua jenis utama, yakni data primer dan data sekunder, yang dijelaskan sebagai berikut:

a) Data Primer

Data primer merupakan informasi yang dihimpun secara langsung dari pihak pertama, yakni individu atau informan yang memiliki kaitan langsung dengan permasalahan yang sedang diteliti. Pengumpulan data ini dilakukan melalui metode wawancara oleh penulis kepada beberapa informan, termasuk Kepala Bidang Angkutan, Kepala Seksi Tata Kelola Angkutan Jalan, Staf, Koordinator Pengemudi, Wali Murid/Masyarakat dan Murid.

b) Data sekunder

Dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan data sekunder melalui jurnal, buku, literatur, serta situs internet resmi yang terkait dengan implementasi kebijakan program angkutan pelajar gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu.

Teknik Pengumpulan Data

Perolehan data merupakan tujuan utama penelitian, menjadikan prosedur pengumpulan data sebagai tahapan yang krusial dan esensial dalam proses penelitian (Sugiyono, 2013:224). Dalam penelitian ini, peneliti menerapkan tiga metode berbeda untuk pengumpulan data, khususnya:

a. Observasi

Menurut Nasution dalam Sugiyono (2014:226), observasi merupakan fondasi dari semua ilmu pengetahuan dan dilakukan dengan cara mengamati serta mencatat interaksi antara objek penelitian dan pihak terkait. Dalam penelitian ini, observasi digunakan untuk memahami secara kontekstual implementasi Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu. Peneliti melakukan observasi selama satu bulan dengan frekuensi tiga kali, masing-masing berdurasi 1–2 jam, guna memperoleh data pendukung dan informasi yang mendalam terkait pelaksanaan kebijakan tersebut.

b. Wawancara

Menurut Esterberg (dalam Sugiyono, 2013:231), wawancara adalah interaksi terstruktur antara dua orang untuk mengumpulkan informasi melalui pertanyaan dan jawaban. Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan dengan informan yang terlibat langsung dalam pelaksanaan Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu, seperti pegawai Dinas Perhubungan, koordinator, pengemudi, murid, dan walimurid. Wawancara dilakukan secara langsung pada beberapa tanggal serta melalui media WhatsApp, dengan durasi 1-2 jam per sesi. Peneliti menggunakan panduan pertanyaan, alat perekam, dan catatan sebagai sarana dokumentasi untuk memperoleh informasi yang relevan dan mendalam.

c. Dokumentasi

Sugiyono (2011:326) berpendapat bahwa dokumentasi berfungsi sebagai catatan komprehensif tentang peristiwa masa lalu. Dokumentasi mencakup beberapa media seperti teks tertulis, ilustrasi, atau kreasi seni yang signifikan. Dokumen dapat memberikan penjelasan bahwa hasil penelitian dari observasi atau wawancara dapat dipercaya. Dalam konteks ini, peneliti melakukan dokumentasi foto yang berkaitan dengan seluruh proses berlangsungnya penelitian.

Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan interaktif model dari milles, Huberman, dan Saldana (2014), yang menerapkan empat langkah dalam menganalisis data, yaitu:

1) Pengumpulan Data (*Data Collection*)

Menurut Bungin (2003:70), pengumpulan data merupakan bagian yang tak terpisahkan dari analisis data. Dalam penelitian ini, data dikumpulkan melalui wawancara dan studi dokumentasi untuk mengkaji implementasi kebijakan Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Dinas Perhubungan Kota Batu.

- 2) **Kondensasi Data (*Data Condensation*)**
Kondensasi data adalah proses yang melibatkan pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, dan pengabstrakan data dari hasil wawancara dan observasi yang diperoleh di lapangan. Dalam penelitian ini, kondensasi data dilakukan untuk memperkuat dan memusatkan perhatian pada implementasi kebijakan Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu, dengan cara merangkum dan memilah informasi yang relevan dengan permasalahan penelitian.
- 3) **Penyajian Data (*Data Display*)**
Penyajian data dilakukan setelah melalui tahap reduksi, dengan tujuan mempermudah peneliti dalam memahami permasalahan dan melanjutkan analisis. Data disusun dalam bentuk uraian singkat, skema, atau bagan, lalu dikelompokkan berdasarkan hasil observasi dan wawancara terkait implementasi kebijakan Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Dinas Perhubungan Kota Batu, guna dibahas secara lebih mendalam.
- 4) **Menggambar dan memverifikasi kesimpulan (*Drawing and verification Conclusion*)**
Tahap akhir dalam analisis data adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan dibangun secara bertahap sejak awal pengumpulan data dan terus dikembangkan hingga menjadi lebih eksplisit. Verifikasi dilakukan untuk memastikan validitas dan keandalan temuan, baik melalui peninjauan ulang catatan lapangan maupun diskusi dengan pihak lain. Dalam konteks penelitian ini, kesimpulan diambil berdasarkan pola dan temuan dari data terkait implementasi kebijakan Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Dinas Perhubungan Kota Batu.

Keabsahan Data

Keabsahan data dalam penelitian kualitatif bertujuan untuk memastikan bahwa data yang diperoleh adalah valid, reliabel, dan objektif. Untuk menjamin kredibilitas data pada penelitian implementasi kebijakan Program Angkutan Pelajar Gratis di Kota Batu, peneliti menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi dilakukan dengan memeriksa dan membandingkan data dari berbagai sumber, metode, dan waktu guna menguji kebenaran serta konsistensi informasi yang diperoleh dari lapangan. Dengan demikian penelitian ini menggunakan Teknik Triangulasi, berikut penjelasan dari triangulasi sumber, triangulasi teknik dan triangulasi waktu yaitu sebagai berikut:

1. Triangulasi sumber diterapkan untuk menguji keandalan data dengan cara membandingkan informasi yang diperoleh dari berbagai narasumber dan dokumen. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan perbandingan antara hasil wawancara yang diperoleh dari pihak

Dinas Perhubungan, pelajar, dan pengemudi dengan dokumen resmi serta hasil observasi lapangan. Pendekatan ini bertujuan untuk memastikan keakuratan data dan memperoleh gambaran yang komprehensif tentang implementasi kebijakan APEL GRATIS di Kota Batu.

2. Triangulasi teknik dilakukan dengan memanfaatkan berbagai metode pengumpulan data, seperti observasi, wawancara, dan dokumentasi, terhadap sumber yang sama. Dalam penelitian ini, informasi dari wawancara dengan Dinas Perhubungan Kota Batu dicek melalui observasi lapangan dan dokumen resmi. Ketidaksesuaian data ditindaklanjuti dengan klarifikasi langsung. Pendekatan ini memperkuat validitas dan objektivitas data serta memperdalam pemahaman terhadap implementasi kebijakan APEL GRATIS.
3. Triangulasi waktu dilakukan untuk menguji validitas data dengan membandingkan hasil pengumpulan data dilakukan pada waktu yang berbeda. Dalam penelitian ini, observasi dan wawancara dilaksanakan pada pagi, siang, dan sore hari, serta dalam situasi yang bervariasi, untuk menangkap dinamika pelaksanaan kebijakan APEL GRATIS. Pendekatan ini membantu memperoleh data yang lebih akurat, menghindari bias waktu, dan memahami perubahan selama implementasi program.

Pembahasan

A. Implementasi kebijakan program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu?

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap krusial yang menentukan keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan. Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu, yang diluncurkan secara resmi pada Mei 2024 yang bertujuan menyediakan akses transportasi gratis bagi pelajar dari jenjang SD hingga SMA terutama yang berasal dari keluarga kurang mampu atau wilayah terpencil. Program ini diharapkan dapat mengurangi hambatan mobilitas, menurunkan angka ketidakhadiran, dan meningkatkan partisipasi pendidikan.

Keberhasilan implementasi dapat dianalisis melalui empat aspek utama menurut George C. Edward III, yaitu komunikasi yang jelas dan konsisten, sumber daya memadai termasuk armada dan pengemudi, disposisi pelaksana berupa komitmen tinggi, serta struktur birokrasi yang mendukung dengan koordinasi dan pengawasan efektif. Dengan pengelolaan faktor-faktor tersebut, APEL GRATIS di Kota Batu mampu memberikan manfaat nyata bagi pendidikan dan kesejahteraan masyarakat, meski perlu terus dilakukan perbaikan untuk menjaga keberlanjutan program.

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan faktor kunci dalam pelaksanaan kebijakan, karena komunikasi yang efektif memungkinkan interaksi baik antara pelaksana dan kelompok sasaran sehingga kebijakan dapat dipahami dan dijalankan dengan baik (Raahmatillah, 2023). Menurut teori implementasi kebijakan Edward III, komunikasi menjadi salah satu variabel penting yang menentukan keberhasilan kebijakan. Hal ini juga didukung Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang menjamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi terkait pelayanan publik. Dalam Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu, Dinas Perhubungan sebagai pelaksana utama berperan penting dalam menyampaikan informasi teknis seperti jadwal, rute, dan aturan penggunaan layanan secara jelas dan terbuka. Komunikasi dua arah yang berkesinambungan memperkuat koordinasi antar pihak dan memastikan implementasi berjalan sesuai tujuan kebijakan.

a) Transmisi

Transmisi adalah proses penyampaian informasi dari pembuat kebijakan kepada pelaksana dan penerima manfaat, sehingga implementasi kebijakan dapat sejalan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks Program APEL GRATIS di Kota Batu, transmisi dilakukan secara aktif oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan yaitu Dinas Perhubungan melalui rapat antar semua pihak, rapat internal Dinas Perhubungan, dan penyaluran informasi dari grup WhatsApp. Dinas Perhubungan juga melakukan sosialisasi ke sekolah-sekolah serta penggunaan media sosial (Instagram, TikTok, Facebook) dan radio. Selain itu, komunikasi teknis kepada pengemudi dilakukan melalui grup WhatsApp dengan sistem berjenjang dari Dinas ke koordinator lalu ke pengemudi. Strategi ini dinilai efektif, meskipun keberhasilannya tetap bergantung pada kedisiplinan tiap pihak. Secara keseluruhan, aspek transmisi telah dijalankan sesuai dengan pendekatan George C. Edward III.

b) Kejelasan

Dalam teori Edward III, kejelasan pesan merupakan kunci keberhasilan komunikasi kebijakan. Informasi harus disampaikan dengan jelas agar tidak menimbulkan kebingungan bagi pelaksana. Dalam program APEL GRATIS, kejelasan tercermin dari penyampaian informasi teknis oleh Dinas Perhubungan terkait

jadwal, rute, titik penjemputan, dan aturan layanan, melalui sosialisasi langsung dan media sosial. Antusiasme pelajar yang meningkat serta testimoni positif dari pengguna menunjukkan bahwa informasi telah diterima dan dipahami dengan baik, sejalan dengan prinsip kejelasan dalam model Edward III.

c) Konsistensi

Menurut teori Edward III, konsistensi komunikasi penting untuk mencegah kebingungan dalam pelaksanaan kebijakan. Informasi harus stabil, tidak berubah-ubah, dan mudah dipahami. Dalam program APEL GRATIS, Dinas Perhubungan menjaga konsistensi dengan rutin memperbarui informasi melalui media sosial, radio, dan sosialisasi langsung. Informasi teknis seperti jadwal penjemputan dan perubahan jam kepulangan disesuaikan dengan kondisi di lapangan. Namun, tantangan masih ada, terutama terkait perubahan jadwal mendadak dari pihak sekolah yang menyebabkan keterlambatan penjemputan. Secara keseluruhan, transmisi dan kejelasan informasi telah berjalan baik, meskipun konsistensi komunikasi masih perlu ditingkatkan dalam koordinasi antarpihak.

2. Sumber Daya

Dalam teori George C. Edward III, sumber daya adalah faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Tanpa adanya dukungan sumber daya yang cukup termasuk anggaran, tenaga kerja, dan infrastruktur kebijakan berpotensi gagal meskipun telah direncanakan dengan baik. Hal ini sejalan dengan pandangan para ahli dan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 25 Tahun 2009 mengenai Pelayanan Publik. Dalam konteks program APEL GRATIS di Kota Batu, ketersediaan dan pengelolaan sumber daya menjadi sangat penting. Berdasarkan hasil penelitian, sumber daya dikaji melalui empat indikator menurut Sutmasa (2021), yaitu: (1) sumber daya manusia, (2) informasi, (3) kewenangan, dan (4) sarana atau fasilitas pendukung, yang secara keseluruhan berperan besar dalam mendukung kelancaran pelaksanaan program.

a) Staf

Staf pelaksana atau street-level bureaucrats memegang peran penting dalam menjembatani kebijakan dengan pelaksanaan di lapangan. Dalam program APEL GRATIS, staf pelaksana mencakup pengemudi, petugas teknis Dinas Perhubungan, pengawas lapangan, dan pihak sekolah. Mereka berperan dalam

memastikan ketepatan jadwal, keselamatan, serta koordinasi antar pihak. Meskipun kualitas SDM dinilai cukup baik, keterbatasan jumlah staf menjadi kendala yang menghambat efektivitas pengawasan, yang hanya maksimal pada jam-jam sibuk. Hal ini berpotensi menurunkan kualitas layanan dan respons terhadap masalah di luar waktu pengawasan.

b) Informasi

Menurut Abdul Kadir (2022), informasi adalah hasil pengolahan data yang telah diubah menjadi format yang dapat dipahami dan memiliki arti bagi penerimanya, serta bermanfaat dalam mendukung pengambilan keputusan, baik untuk saat ini maupun di masa yang akan datang. Dalam teori Edward III, informasi yang memadai dan tersampaikan secara sistematis penting agar semua aktor kebijakan dapat menjalankan perannya dengan optimal. Dalam program APEL GRATIS, kompleksitas pihak yang terlibat menuntut pengelolaan informasi yang efektif. Dinas Perhubungan Kota Batu telah melakukan evaluasi rutin dan rapat koordinasi untuk memastikan komunikasi vertikal dan horizontal berjalan lancar. Pendekatan dua arah dengan sekolah dan komite juga memperkuat koordinasi dan sinergi antar pihak. Pengelolaan informasi yang terstruktur dan responsif menjadi fondasi utama keberhasilan implementasi, serta harus menjadi prioritas strategis demi kelancaran dan keberlanjutan program.

c) Wewenang

wewenang merupakan indikator penting untuk efektivitas implementasi kebijakan. Wewenang yang jelas memungkinkan pelaksana bertindak cepat dan responsif tanpa terhambat birokrasi. Dalam program APEL GRATIS di Kota Batu, Dinas Perhubungan diberi mandat langsung oleh pemerintah kota untuk mengelola aspek teknis secara fleksibel. Wewenang ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga memberi kapasitas nyata bagi pelaksana untuk menyesuaikan kebijakan dengan kondisi lapangan. Pada tingkat teknis, distribusi wewenang yang tegas kepada pengemudi menciptakan koordinasi yang baik dan meningkatkan disiplin kerja. Secara keseluruhan, kejelasan dan kekuatan wewenang telah menunjang keberhasilan implementasi dan keberlanjutan program APEL GRATIS.

d) Fasilitas

Menurut teori George C. Edward III, fasilitas merupakan bagian penting dari sumber daya dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam program APEL GRATIS di Kota Batu, fasilitas kantor Dinas Perhubungan dinilai sudah memadai untuk koordinasi internal. Namun, masih terdapat kekurangan fasilitas di titik penjemputan, seperti tidak adanya halte yang layak, sehingga pelajar harus menunggu di tempat yang kurang aman. Hal ini menunjukkan pentingnya pemerataan fasilitas yang sesuai kebutuhan pengguna. Oleh karena itu, pembangunan halte yang aman dan nyaman menjadi krusial agar program berjalan efektif dan mendapat dukungan publik, sesuai dengan penekanan Edward III pada pentingnya pengelolaan sumber daya secara menyeluruh.

3. Disposisi

Dalam teori George C. Edward III, disposisi pelaksana yang mencakup sikap, komitmen, dan pemahaman terhadap kebijakan merupakan faktor penting dalam keberhasilan implementasi. Tanpa disposisi yang positif, meskipun komunikasi dan sumber daya tersedia, pelaksanaan kebijakan bisa menjadi sekadar rutinitas. Pandangan ini sejalan dengan Van Meter dan Van Horn yang menekankan bahwa sikap pelaksana sangat menentukan keberhasilan kebijakan. Hal ini juga diperkuat oleh UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menegaskan pentingnya komitmen dan kualitas pelayanan dari para pelaksana.

a) Pengangkatan Birokrasi

Menurut George C. Edward III, disposisi pelaksana sangat dipengaruhi oleh penempatan birokrasi yang tepat, yakni individu yang memiliki komitmen dan pemahaman terhadap kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sikap proaktif pelaksana seperti Kepala Bidang Angkutan dan staf teknis mencerminkan disposisi positif. Namun, masih terdapat pelanggaran di lapangan, seperti kelebihan kapasitas angkut, yang menunjukkan perlunya pengawasan dan pembinaan berkelanjutan. Dengan demikian, selain penempatan yang tepat, pengawasan juga penting agar disposisi pelaksana tetap sesuai standar dan mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

b) Insentif

Dalam teori George C. Edward III, insentif berperan penting dalam membentuk disposisi pelaksana kebijakan. Insentif dapat meningkatkan motivasi dan

komitmen agar kebijakan dijalankan dengan semangat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam Program APEL GRATIS di Kota Batu, belum ada insentif formal yang diberikan kepada pelaksana, sehingga mereka bekerja hanya berdasarkan komitmen moral. Selain itu, dari aspek pengangkatan birokrasi, staf Dinas Perhubungan menunjukkan disposisi positif dengan menekankan kepatuhan pada standar layanan, meskipun masih ditemukan pelanggaran di lapangan seperti kelebihan kapasitas. Secara keseluruhan, meski terdapat disposisi positif, kurangnya insentif dan pengawasan menjadi tantangan yang perlu diatasi untuk keberhasilan implementasi kebijakan.

4. Struktur Birokrasi

Struktur Birokrasi berhubungan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang bertanggung jawab dalam melaksanakan implementasi kebijakan publik. Struktur birokrasi mencakup susunan organisasi, prosedur, serta aturan yang mengatur bagaimana kebijakan dijalankan. Dalam struktur birokrasi, Ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yaitu Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Fragmentasi.

a) Standar Operasional Prosedur (SOP)

Struktur organisasi dan penerapan SOP penting untuk memastikan tugas terlaksana secara terintegrasi dan sesuai prosedur. Dalam Program APEL GRATIS di Kota Batu, SOP telah disusun sebagai pedoman teknis bagi operator, mencakup ketepatan waktu, keselamatan, dan pembatasan penumpang. Namun, pelaksanaan SOP belum optimal, beberapa pengemudi hanya melakukan penjemputan pada pagi saja, kelebihan kapasitas. Hal ini menunjukkan lemahnya kedisiplinan pelaksana dan kurangnya pengawasan dari Dinas Perhubungan. Sesuai teori Edward III, pengawasan dan pembinaan berkelanjutan sangat penting agar SOP dijalankan secara konsisten demi keberhasilan kebijakan.

b) Fragmentasi mengacu pada pembagian tanggung jawab antar lembaga yang memerlukan koordinasi efektif agar tidak terjadi tumpang tindih tugas. Dalam Program APEL GRATIS di Kota Batu, meskipun peran Dinas Perhubungan, operator angkutan, dan pihak sekolah sudah jelas, koordinasi antar pihak masih lemah. Hal ini menyebabkan miskomunikasi, seperti perubahan jadwal sekolah yang tidak segera disampaikan ke operator, sehingga layanan terganggu.

Selain itu, pelaksanaan SOP juga belum optimal karena masih ada pelanggaran di lapangan. Secara keseluruhan, lemahnya penerapan SOP dan koordinasi antar lembaga (fragmentasi) menjadi hambatan dalam implementasi kebijakan APEL GRATIS.

B. Faktor penghambat yang dihadapi dalam implementasi kebijakan program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu

Program APEL GRATIS di Kota Batu merupakan kebijakan pemerintah daerah untuk mempermudah akses pendidikan dengan menyediakan transportasi gratis bagi pelajar. Program ini bertujuan mengurangi biaya transportasi, meningkatkan kehadiran siswa, serta mengurangi kemacetan dan polusi. Namun, pelaksanaannya menghadapi berbagai tantangan, seperti ketidakteraturan jadwal, keterbatasan armada, kurangnya pengawasan, lemahnya koordinasi, rendahnya kesadaran pengguna, serta terbatasnya jumlah SDM dan anggaran. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi menyeluruh agar program dapat berjalan lebih efektif dan berkelanjutan.

1. Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM)

Salah satu kendala utama dalam implementasi Program APEL GRATIS di Kota Batu adalah keterbatasan sumber daya manusia (SDM) di Dinas Perhubungan. Dengan hanya sekitar 12 orang pelaksana, pengawasan program hanya bisa dilakukan pada pagi hari, sementara di luar jam tersebut tidak ada pengawasan aktif karena staf harus menyelesaikan tugas administratif. Akibatnya, terjadi pelanggaran seperti kelebihan penumpang dan jalur yang tidak beroperasi sesuai jadwal. Berdasarkan teori George C. Edward III, kekurangan sumber daya dapat menghambat keberhasilan implementasi meskipun komunikasi dan disposisi pelaksana sudah baik. Oleh karena itu, penambahan personel dan pemanfaatan teknologi pemantauan menjadi penting untuk memastikan program berjalan optimal sesuai tujuan.

2. Belum Meratanya Fasilitas Penunjang

Dilapangan

Minimnya fasilitas halte di beberapa titik penjemputan, terutama di daerah pinggiran Kota Batu, menjadi hambatan dalam pelaksanaan Program APEL GRATIS. Pelajar terpaksa menunggu di tempat terbuka yang tidak aman dan nyaman. Menurut teori George C. Edward III, hal ini berkaitan dengan kurangnya sumber daya dan struktur birokrasi yang belum optimal. Meski Dinas Perhubungan menunjukkan komitmen untuk memperbaiki kondisi ini, keterbatasan

anggaran menjadi kendala utama. Oleh karena itu, diperlukan strategi seperti peningkatan anggaran dan percepatan pembangunan halte di lokasi-lokasi kritis untuk menjamin keselamatan dan kenyamanan pelajar.

3. Inkonsistensi Komunikasi dan Koordinasi Antar Pihak

Salah satu hambatan dalam implementasi Program APEL GRATIS di Kota Batu adalah komunikasi yang tidak konsisten antara pihak sekolah dan pengemudi. Meskipun Dinas Perhubungan telah menyediakan saluran komunikasi, perubahan jadwal sekolah seringkali tidak disampaikan tepat waktu, menyebabkan keterlambatan penjemputan dan gangguan layanan. Menurut teori George C. Edward III, komunikasi yang jelas, konsisten, dan menyeluruh sangat penting dalam implementasi kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan sistem komunikasi yang lebih terintegrasi, seperti aplikasi atau dashboard waktu nyata, untuk meningkatkan koordinasi dan efektivitas program.

Kesimpulan

Berdasarkan temuan penelitian dan analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa:

1. Implementasi kebijakan Program APEL GRATIS di Kota Batu berdasarkan model George C. Edward III telah berjalan cukup baik, namun belum optimal. Beberapa indikator seperti komunikasi dan kewenangan telah terlaksana, tetapi masih ditemukan hambatan pada aspek sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Kendala utama meliputi keterbatasan jumlah SDM, kurangnya fasilitas halte, belum adanya insentif formal, serta pelanggaran SOP dan miskomunikasi antar pihak terkait. Oleh karena itu, program ini membutuhkan perbaikan dalam hal penguatan sumber daya, peningkatan koordinasi, dan pembenahan sistem birokrasi agar implementasi kebijakan dapat berjalan lebih efektif dan berkelanjutan.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilaksanakan, terdapat beberapa saran yang ditujukan kepada pihak-pihak terkait untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan Program Angkutan Pelajar Gratis (APEL GRATIS) di Kota Batu.

1. Dinas Perhubungan Kota Batu perlu meningkatkan koordinasi dengan sekolah dan operator angkutan serta menambah jumlah SDM untuk pengawasan di luar jam sibuk.
2. Pembangunan halte yang aman dan nyaman harus diprioritaskan, disertai penerapan sistem insentif dan evaluasi kinerja bagi pelaksana.

3. Pelaksana teknis harus disiplin menjalankan SOP, proaktif dalam komunikasi, dan sigap menangani perubahan teknis seperti jadwal dan rute.
4. Pengemudi wajib mematuhi aturan layanan, menjaga ketepatan waktu, bersikap profesional, serta mengikuti pelatihan dan evaluasi secara berkala.
5. Prosedur penanganan perubahan jadwal perlu disusun dengan jelas, termasuk penanggung jawab dan batas waktu penyampaian informasi. Pelatihan komunikasi bagi koordinator dan operator juga penting.
6. Peneliti selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan kuantitatif, menggali persepsi orang tua dan sekolah, serta membandingkan dengan daerah lain untuk memperkaya analisis dan pengembangan kebijakan.

Daftar Pustaka

Sumber Buku:

- Abbas, Salim. (2000). Manajemen Transportasi. Cetakan Pertama. Edisi Kedua. . Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Abdul Kadir. 2002. Pengenalan Sistem Informasi. Penerbit Andi. Yogyakarta. C.V Andi Offset. Yogyakarta.
- Anderson, James E. 1994. Public policy Making: An Introduction. 7th edition. Boston: Wadsworth
- Anggara, Sahya. (2014). “Kebijakan Publik” Bandung : CV Pustaka Setia
- Dewi, R. (2022). Model dan Representasi Teori dalam Dunia Nyata. Jakarta: Pustaka Ilmu.
- Edwards, George C. III. (1980). Implementing Public Policy. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Litman, T. and Burwell, D. (2006) ‘Issues in sustainable transportation’, Int. J. Global Environmental Issues, Vol. 6, No. 4, pp.331–347.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Moloeng, Lexy J. 2007. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung : PT Remaja Rosdakarya Offset.
- Muchlas, Hamdi. (2015). Kebijakan Publik. Proses, Analisis, dan Partisipasi. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Muchsin, Slamet. (2017). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGURANGAN RISIKO BENCANA (Studi pada Pengurangan Risiko Bencana Erupsi Gunung Kelud 2014 di Jawa Timur). Malang: Universitas Brawijaya
- Nasution, S. (1996). Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif. Bandung: Tarsito.

Sugiyono. (2015). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D. Bandung: Alfabeta
Winarno, Budi. 2002. Teori dan proses kebijakan publik. Media pressindo Yogyakarta

Undang-Undang:

Peraturan Wali Kota Batu Nomor 5 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Kawasan Tertib Lalu Lintas.
Undang Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61. Jakarta: Sekretariat Negara.

Sumber Jurnal:

Rahmatillah, A., Alqarni, W., & Afrijal. (2023). Implementasi Program Aceh Green Ditinjau Dari Perspektif Teori Implementasi Kebijakan Edward Iii. Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP USK, 8(3). www.jim.unsyiah.ac.id/Fisip
Sutmasa, Y. G. (2021). Memastikan Evektivitas Implementasi Kebijakan Publik. Jurnal Cakrawarti, Vol. 04 No. 01.