

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Angkutan di Indonesia sedang menghadapi tantangan serius, meskipun tingkat mobilitas masyarakat meningkat daya tarik angkutan justru menurun akibat maraknya penggunaan kendaraan pribadi (Nureka, 2024; Yonatan, 2024). Rendahnya tingkat utilitas angkutan menunjukkan bahwa ketergantungan masyarakat terhadap kendaraan pribadi tinggi serta pelayanan angkutan masih rendah (Buamona et al., 2017). Kondisi ini diperparah oleh meningkatnya kemampuan ekonomi masyarakat dalam memiliki kendaraan pribadi, serta persepsi bahwa moda tersebut mampu menawarkan kenyamanan, kepastian waktu tempuh, dan fleksibilitas yang belum mampu disediakan angkutan (Wahyuni et al., 2024). Padahal angkutan memiliki peran strategis dalam mendukung perekonomian, mengurangi kemacetan, mengatasi polusi, meningkatkan efisiensi, dan aksesibilitas serta keberlanjutan kota (Manurung et al., 2025).

Kota Kediri merupakan kota terbesar ke tiga di Provinsi Jawa Timur setelah Kota Surabaya dan Kota Malang (Fauzan, 2024). Pada tahun 2024, jumlah penduduk Kota Kediri 301.400 jiwa mengalami peningkatan sebesar 0,86% dari tahun 2023 yang sebesar 298.820 jiwa (Badan Pusat Statistik Kota Kediri, 2024). Peningkatan jumlah penduduk disertai dengan tingginya penggunaan kendaraan pribadi mendorong angkutan ditinggalkan masyarakat serta diiringi dengan kondisi turunnya pelayanan yang diberikan (Fadhurrahman, 2025; Retnoningtyas & Handayeni, 2021). Kondisi ini secara langsung berkontribusi pada meningkatnya resiko keselamatan. Data kecelakaan Polres Kota Kediri menunjukkan bahwa pada tahun 2022-2024 jumlah kecelakaan di Kota Kediri sebanyak 1.458 kejadian kecelakaan dengan didominasi oleh pengguna sepeda motor. Pada tahun 2024 terdapat 147 pelajar dan 384 masyarakat menjadi korban. Salah satu berita kecelakaan melibatkan seorang pelajar yang hendak berangkat ke sekolah hingga menabrak sepeda motor di depannya dan pembatas jalan di Jalan Ahmad Yani, Kota Kediri (Burhan, 2025). Tingginya angka kecelakaan

menunjukkan minimnya kesadaran dalam mengikuti aturan berkendara serta belum tersedianya moda transportasi umum yang aman dan efektif bagi masyarakat, termasuk bagi pelajar. (Pramono & Herningtyas, 2024).

Merespon permasalahan tersebut, Pemerintah Kota Kediri bersama Dinas Perhubungan Kota Kediri meluncurkan program layanan angkutan gratis sejak tahun 2016. Program awal angkutan berupa layanan sekolah bagi para pelajar sebagai upaya pemerintah dalam mendukung pendidikan, meningkatkan kedisiplinan waktu pelajar, menciptakan lingkungan lalu lintas yang tertib dan ramah anak serta upaya dalam mengurangi volume kendaraan pribadi di jalan raya. Program layanan ini menunjukkan komitmen pemerintah dalam mewujudkan sistem transportasi yang inklusif dan berkelanjutan di kawasan perkotaan (Dinas Perhubungan Kota Kediri, 2025). Pada tahun 2019, angkutan kota mikrolet lyn di Kota Kediri mengalami penurunan jumlah penumpang secara drastis hingga tidak lagi memiliki permintaan yang memadai. Kondisi ini diperburuk oleh penghentian subsidi operasional akibat pandemi, sehingga operator tidak melakukan uji berkala dan armada beralih menjadi kendaraan pribadi (Kediri Pedia, 2024). Runtuhnya layanan mikrolet lyn menunjukkan kekosongan layanan perkotaan. Padahal pemerintah daerah berkewajiban menjamin ketersediaan layanan angkutan sesuai Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2014 Pasal 15 Ayat 3. Melihat kekosongan angkutan perkotaan di Kota Kediri, pada 1 September 2023 Pemerintah Kota Kediri meluncurkan layanan perkotaan gratis dengan memanfaatkan bus sekolah yang ditingkatkan utilitasnya sebagai layanan mobilitas masyarakat (Pemerintah Kota Kediri, 2023). Program ini merupakan pengembangan dari Perwali Nomor 25 Tahun 2016 dalam meningkatkan layanan mobilitas masyarakat kemudian diperkuat dengan terbitnya SK Kepala Dinas Perhubungan Kota Kediri Nomor 551/804/491.103/2023.

Pada implementasi program angkutan gratis ini ditemukan berbagai permasalahan. Berdasarkan observasi langsung di lapangan dan laporan Dinas Perhubungan Kota Kediri ditemukan beberapa kendala pada layanan sekolah. Salah satu permasalahan utama ditemukan pada proses naik turun penumpang seringkali untuk menurunkan satu penumpang di titik tertentu, beberapa penumpang yang lain terpaksa ikut turun untuk memberi akses

jalan, kemudian setelah penumpang yang dituju turun, mereka yang tadinya ikut turun harus naik kembali. Kondisi berdesakan ketika naik bus ini menimbulkan rasa tidak nyaman dan risiko pada keselamatan serta berpotensi mengalami keterlambatan. Sementara itu, pada operasional angkutan perkotaan justru mengalami penurunan jumlah penumpang perbulan 35% pada tahun 2025, yang mengindikasikan rendahnya tingkat pemanfaatan layanan. Oleh karena itu, pada kedua fungsi layanan angkutan gratis di Kota Kediri dengan armada yang sama diperlukan evaluasi kinerja operasional dengan parameter SK Dirjen Nomor 687/AJ.206/DRJD/2002 yang dapat digunakan sebagai tolak ukur evaluasi kinerja dari layanan angkutan (Handiansyah et al., 2021).

Permasalahan di atas berdampak langsung pada kualitas pelayanan terkait keamanan, kenyamanan, dan kesesuaian layanan bagi pengguna. Oleh karena itu, penelitian ini perlu dievaluasi untuk memastikan layanan sesuai dengan kebutuhan dari perspektif pengguna dengan menerapkan *Importance Performance Analysis* (IPA) untuk mengukur kesesuaian antara tingkat kepentingan (*importance*) dan tingkat kinerja (*performance*) dari atribut layanan yang dipetakan kedalam kuadran sehingga dapat diidentifikasi atribut pelayanan yang menjadi prioritas peningkatan kualitas pelayanan (Novetu, 2025).

Program angkutan gratis ini sepenuhnya dibiayai melalui APBD. Namun, pembiayaan yang besar tanpa diimbangi kinerja layanan yang optimal menimbulkan risiko keberlanjutan program. Dengan demikian, efektivitas pembiayaan dalam penelitian ini diukur melalui pengukuran rasio kecukupan anggaran dengan membandingkan besaran sumber pembiayaan dari APBD terhadap besaran biaya yang dikeluarkan untuk dual fungsi layanan angkutan gratis. Tanpa kinerja operasional dan kualitas pelayanan yang memadai, program berpotensi menimbulkan pemborosan fiskal dan menurunkan efektivitas tata kelola transportasi publik. Sejauh ini penelitian mengenai angkutan berfokus pada aspek tertentu, seperti indikator kinerja operasional atau tingkat kepuasan pengguna, sementara biaya yang digunakan tidak dikaji secara langsung untuk menilai efektivitas pembiayaan yang diberikan (Doddy, 2020). Oleh karena itu, evaluasi komprehensif diperlukan untuk memastikan keberlanjutan program dan

memberikan usulan dalam peningkatan layanan guna mendukung keberlanjutan layanan angkutan gratis di Kota Kediri dengan judul **"EVALUASI LAYANAN ANGKUTAN GRATIS DI KOTA KEDIRI"**.

### **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang, maka dapat diambil rumusan masalah:

1. Bagaimana analisis dari kinerja operasional angkutan gratis sebagai layanan sekolah dan perkotaan di Kota Kediri?
2. Bagaimana analisis kualitas pelayanan angkutan gratis di Kota Kediri?
3. Bagaimana efektivitas dari pembiayaan daerah terhadap angkutan gratis di Kota Kediri ditinjau dari biaya operasional?

### **I.3 Batasan Masalah**

Dalam rangka pembahasan penelitian lebih terfokus, maka ditetapkan batasan masalah:

1. Penelitian berfokus pada kondisi operasional angkutan gratis sebagai layanan anak sekolah dan layanan masyarakat umum perkotaan di Kota Kediri
2. Indikator operasional meliputi faktor muat (*load factor*), kecepatan perjalanan, waktu perjalanan
3. Pengambilan data kinerja operasional untuk layanan anak sekolah dilakukan pada jam berangkat dan pulang sekolah serta data untuk layanan masyarakat umum perkotaan dilakukan pada *weekday* dan *weekend*
4. Analisis efektivitas pembiayaan berdasarkan perhitungan Biaya Operasional Kendaraan dengan fokus pada komponen yang dapat diukur
5. Bahan acuan perhitungan Biaya Operasional Kendaraan angkutan di Kota Kediri terdapat dalam Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Darat Nomor: KP.792/AJ.205/DRJD/2021

### **I.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui kinerja operasional angkutan gratis sebagai layanan anak sekolah dan layanan masyarakat umum perkotaan di Kota Kediri
2. Mengetahui kualitas pelayanan angkutan gratis di Kota Kediri

3. Mengetahui efektivitas dari pembiayaan daerah terhadap angkutan gratis di Kota Kediri ditinjau dari biaya operasional kendaraan

### **I.5 Manfaat Penelitian**

Adapun beberapa manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah

1. Bagi Pemerintah Kota Kediri

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan pertimbangan pengambilan keputusan terkait langkah dalam pengoperasian layanan angkutan gratis di Kota Kediri

2. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dalam melakukan mobilitas guna pertumbuhan ekonomi, sosial, dan pendidikan khususnya bagi pelajar

3. Bagi Politeknik Keselamatan Transportasi Jalan

Hasil penelitian ini dapat menambah ilmu di bidang transportasi khususnya yang dijadikan referensi bagi mahasiswa, dosen, dan peneliti lain yang akan mengembangkan sistem transportasi.

4. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini merupakan bentuk penerapan ilmu yang telah didapat selama pendidikan di Politeknik Keselamatan Transportasi Jalan.

### **I.6 Sistematika Penulisan**

Untuk mengetahui pembahasan pada penelitian ini secara menyeluruh, maka sistematika penulisan penelitian ini.

#### **BAB I: PENDAHULUAN**

Pada BAB I membahas tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

Pada BAB II membahas tentang landasan teori sebagai referensi dan penelitian relevan.

#### **BAB III: METODE PENELITIAN**

Pada BAB III membahas tentang metode yang digunakan mulai dari pelaksanaan, pengumpulan, dan analisis data.

#### **BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada BAB IV membahas tentang analisis data hasil penelitian yang digunakan untuk pemecahan suatu masalah yang sudah tercantum pada metode penelitian.

#### **BAB V: PENUTUP**

Pada BAB V membahas tahapan akhir yang berisi tentang kesimpulan dari pembahasan dari hasil analisis dan menjawab rumusan masalah. Kemudian memberikan saran yang membangun dari hasil penelitian.