

## **IMPLEMENTASI PELAYANAN TRANSPORTASI PUBLIK WIRA WIRI SUROBOYO DALAM MENINGKATKAN AKSESIBILITAS MASYARAKAT DI SURABAYA**

**Elisa Sihombing<sup>1</sup>, Juan Sabam Gerson Sijabat<sup>2</sup>, Farah Ardelia Ambarwati<sup>3</sup>, Hamida Rizky Amalia<sup>4</sup>, Fakhri Ramadhan Najmuddin Rahman<sup>5</sup>**

Universitas Negeri Surabaya

E-Mail: [elisasihombing11@gmail.com](mailto:elisasihombing11@gmail.com)<sup>1</sup>, [juansijabat00@gmail.com](mailto:juansijabat00@gmail.com)<sup>2</sup>, [farahfarel99@gmail.com](mailto:farahfarel99@gmail.com)<sup>3</sup>, [hamidaamalia09@gmail.com](mailto:hamidaamalia09@gmail.com)<sup>4</sup>, [najmuddinrahman@gmail.com](mailto:najmuddinrahman@gmail.com)<sup>5</sup>

**Abstrak** – Penelitian ini mengkaji implementasi kebijakan pelayanan transportasi publik Wira Wiri Suroboyo dalam meningkatkan aksesibilitas masyarakat di Kota Surabaya. Menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan desain studi kasus, data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan dokumentasi. Analisis dilakukan menggunakan model implementasi George C. Edwards III yang mencakup empat variabel: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel komunikasi dan disposisi berjalan relatif baik, sementara variabel sumber daya dan struktur birokrasi menjadi hambatan struktural utama. Keterbatasan anggaran berdampak pada kondisi armada, cakupan rute, dan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas. Fragmentasi kewenangan antar unit juga menghambat koordinasi operasional. Secara keseluruhan, Wira Wiri Suroboyo telah memberikan kontribusi nyata dalam meningkatkan aksesibilitas transportasi publik, namun diperlukan penguatan berkelanjutan untuk mewujudkan layanan yang optimal dan inklusif bagi seluruh lapisan masyarakat.

**Kata Kunci:** Implementasi Kebijakan, Transportasi Publik, Wira Wiri Suroboyo, Aksesibilitas, Edwards Iii.

**Abstract** –This study examines the implementation of the Wira Wiri Suroboyo public transportation service policy in improving community accessibility in Surabaya City. Using a descriptive qualitative approach with a case study design, data were collected through in-depth interviews, participatory observation, and documentation. Analysis was conducted using George C. Edwards III's implementation model encompassing four variables: communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. The findings show that the communication and disposition variables are relatively well-functioning, while the resource and bureaucratic structure variables constitute the main structural barriers. Budget constraints impact fleet conditions, route coverage, and accessibility for persons with disabilities. Fragmentation of authority between units also hinders operational coordination. Overall, Wira Wiri Suroboyo has made a real contribution to improving public transportation accessibility, but sustained strengthening is needed to realize optimal and inclusive services for all segments of society.

**Keyword:** Policy Implementation, Public Transportation, Wira Wiri Suroboyo, Accessibility, Edwards III.

### **PENDAHULUAN**

Transportasi publik merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat perkotaan yang berperan penting dalam mendukung mobilitas, produktivitas, dan pemerataan akses terhadap berbagai fasilitas kota. Di Kota Surabaya, tantangan mobilitas perkotaan semakin kompleks seiring pertumbuhan penduduk dan tingginya ketergantungan masyarakat terhadap kendaraan pribadi. Kondisi ini mendorong Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Perhubungan untuk menghadirkan solusi transportasi publik yang inovatif, terjangkau, dan inklusif. Wira Wiri Suroboyo merupakan layanan transportasi publik feeder yang diluncurkan Pemerintah Kota Surabaya pada tahun 2023. Layanan ini mengoperasikan armada Toyota HiAce dan Daihatsu Gran Max di sejumlah rute dalam kota dengan tarif terjangkau dengan sistem pembayaran digital melalui aplikasi GoBis. Hingga saat penelitian dilakukan, terdapat 11 rute yang

beroperasi dengan total kru sekitar 826 orang yang terdiri dari pengemudi (driver) dan kondektur (helper).

Implementasi kebijakan transportasi publik tidak selalu berjalan sesuai rencana. Berbagai faktor seperti keterbatasan anggaran, fragmentasi kelembagaan, dan kesiapan sumber daya manusia sering menjadi hambatan yang memengaruhi kualitas layanan. Untuk memahami dinamika implementasi Wira Wiri Suroboyo secara komprehensif, penelitian ini menggunakan kerangka analisis model implementasi kebijakan George C. Edwards III (1980) yang mencakup empat variabel utama yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pelayanan transportasi publik Wira Wiri Suroboyo dalam meningkatkan aksesibilitas masyarakat, serta mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dan pendukung implementasi tersebut. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan rekomendasi praktis bagi Pemerintah Kota Surabaya dalam mengoptimalkan layanan Wira Wiri Suroboyo.

## **LANDASAN TEORI**

### **A. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahap krusial dalam siklus kebijakan publik yang menentukan apakah tujuan kebijakan dapat tercapai atau tidak. Menurut Pressman dan Wildavsky (1973), implementasi adalah proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya. Van Meter dan Van Horn (1975) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya.

### **B. Model Implementasi George C. Edwards III**

Edwards III (1980) mengembangkan model implementasi kebijakan yang mengidentifikasi empat variabel kritis yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel ini saling berinteraksi dan memengaruhi satu sama lain secara simultan. Pertama, komunikasi mencakup transmisi informasi dari pembuat kebijakan kepada pelaksana, kejelasan pesan yang disampaikan, dan konsistensi instruksi yang diberikan. Kedua, sumber daya meliputi ketersediaan staf yang memadai, informasi yang dibutuhkan, kewenangan, serta fasilitas fisik yang mendukung pelaksanaan kebijakan. Ketiga, disposisi berkaitan dengan sikap dan komitmen para pelaksana terhadap kebijakan yang diimplementasikan. Keempat, struktur birokrasi mencakup Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi koordinasi antar unit yang terlibat dalam implementasi.

### **C. Transportasi Publik dan Aksesibilitas**

Transportasi publik merupakan sistem layanan yang menyediakan perjalanan bersama bagi masyarakat umum dengan jadwal dan rute yang telah ditetapkan. Menurut Vuchic (2007), transportasi publik yang efektif harus memenuhi kriteria aksesibilitas, keterjangkauan, keandalan, dan kenyamanan. Aksesibilitas dalam konteks transportasi merujuk pada kemudahan masyarakat dalam menjangkau dan menggunakan layanan transportasi, termasuk kelompok rentan seperti penyandang disabilitas dan lansia.

### **D. Street-Level Bureaucracy**

Konsep street-level bureaucracy yang dikembangkan oleh Lipsky (1980) menjelaskan bahwa birokrat garis depan—dalam konteks penelitian ini adalah pengemudi dan kondektur—memegang peran kunci dalam menentukan kualitas layanan yang dirasakan masyarakat. Keputusan dan tindakan yang diambil oleh pelaksana lapangan secara langsung memengaruhi pengalaman pengguna layanan publik.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan desain studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam fenomena implementasi kebijakan Wira Wiri Suroboyo dalam konteks nyata (Yin, 2018). Studi kasus digunakan untuk mengeksplorasi implementasi kebijakan secara holistik dengan mempertimbangkan berbagai faktor kontekstual yang memengaruhinya (Assyakurrohim et al., 2022). Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama. Pertama, wawancara mendalam dengan sebelas informan yang terdiri dari satu pejabat Dinas Perhubungan Kota Surabaya, tiga pengemudi, tiga kondektur, dan lima pengguna layanan. Kedua, observasi partisipatif yang dilakukan selama empat sesi di Kantor Dishub, garasi armada, di dalam armada rute FD6 Joyoboyo–Lakarsantri, dan di Halte Joyoboyo. Ketiga, dokumentasi berupa dokumen operasional, data load factor, dan rekaman wawancara. Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana (2014) yang mencakup tiga alur berupa kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Keabsahan data dijamin melalui triangulasi sumber dan teknik. Temuan kemudian dianalisis menggunakan kerangka implementasi Edwards III.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Komunikasi dalam Implementasi Wira Wiri Suroboyo**

Mekanisme transmisi informasi dari Dinas Perhubungan kepada kru lapangan telah berjalan secara terlembagakan. Apel rutin dilaksanakan dua kali seminggu pada hari Senin dan Kamis, dipimpin oleh pengawas lapangan yang menyampaikan pengarahan mengenai timetable, rute, dan standar pelayanan. Selain apel, koordinasi harian dilakukan melalui grup komunikasi daring dan jaringan pengawas lapangan yang tersebar di beberapa titik rute. Komunikasi kepada masyarakat dilakukan melalui akun Instagram resmi Dinas Perhubungan dan aplikasi GoBis. Penggunaan platform digital ini efektif menjangkau segmen masyarakat yang melek teknologi, namun berpotensi menciptakan kesenjangan informasi (digital divide) bagi kelompok non-digital, khususnya warga lanjut usia.

Miskomunikasi masih kerap terjadi di tingkat kru lapangan, terutama akibat keberagaman latar belakang kru yang sebagian besar berasal dari kalangan pelaku angkutan tradisional. Seperti yang diungkapkan oleh pejabat Dishub: "Kami harus menyesuaikan dulu, kami harus seperti mendidik anak." Pernyataan ini mengindikasikan bahwa proses adaptasi kru terhadap sistem operasional Wira Wiri memerlukan waktu dan pendekatan komunikasi yang berbeda.

### **2. Sumber Daya dalam Implementasi Wira Wiri Suroboyo**

Keterbatasan sumber daya merupakan hambatan paling mendasar yang memengaruhi hampir seluruh aspek implementasi Wira Wiri Suroboyo. Dari sisi armada, intensitas operasional hampir 24 jam menyebabkan frekuensi kerusakan yang tinggi, terutama pada komponen AC, kopling, dan rem. Hasil observasi partisipatif mengkonfirmasi kondisi ini dimana peneliti mengalami langsung ketidaknyamanan akibat suhu kabin yang tidak optimal. Perbedaan kondisi antara unit aset Pemerintah Kota Surabaya dan unit mitra swasta (Bus Data Service) tampak signifikan secara visual. Unit aset Pemkot menanggung biaya BBM non-subsidi dan perawatan dari anggaran yang sangat terbatas, sehingga lebih rentan mengalami gangguan teknis. Kondisi ini mencerminkan fenomena implementation gap sebagaimana dikonseptualisasikan oleh Pressman dan Wildavsky (1973).

Dari sisi cakupan rute, hingga saat penelitian baru 11 rute yang beroperasi dari target puluhan rute yang direncanakan. Perluasan rute terhambat oleh keterbatasan anggaran dan resistensi dari operator angkutan kota eksisting. Rute dengan permintaan tertinggi, yaitu Wiyung–Joyoboyo, belum juga dibuka meski tekanan dari masyarakat sangat kuat. Aspek aksesibilitas bagi penyandang disabilitas juga menjadi perhatian serius. Observasi langsung di

Halte Joyoboyo menunjukkan bahwa armada Gran Max tidak dapat mengakomodasi penumpang pengguna kursi roda biasa, sementara HiAce hanya mampu menampung kursi roda yang dapat dilipat. Kondisi ini mencerminkan gap yang nyata antara kebutuhan kelompok rentan dan kapasitas armada yang tersedia.

### **3. Disposisi Pelaksana Wira Wiri Suroboyo**

Kru lapangan secara umum menunjukkan orientasi pelayanan yang cukup kuat. Prinsip pelayanan prima tercermin dalam perilaku kondektur yang menangani keluhan penumpang secara langsung tanpa menunggu instruksi dari pusat. Saat observasi, peneliti menyaksikan kondektur dengan cepat merespons penumpang lansia yang hampir terjatuh akibat pengereman mendadak. Hal ini menunjukkan adanya internalisasi nilai pelayanan publik yang positif, selaras dengan konsep street-level bureaucracy Lipsky (1980). Namun, terdapat ekspresi kekecewaan dari sisi pelaksana terhadap laporan penumpang yang dianggap tidak proporsional. Salah satu pengemudi menyatakan: "Yang bikin masalah itu laporan-laporan penumpang yang tidak sesuai kenyataan." Ketegangan ini mengindikasikan bahwa sebagian kru belum sepenuhnya menginternalisasi prinsip bahwa penanganan keluhan merupakan bagian integral dari tugas pelayanan publik. Dinas Perhubungan merespons kondisi ini melalui mekanisme pembinaan berjenjang mulai dari teguran, skorsing, hingga pembinaan ulang. Dari sisi pengguna, layanan Wira Wiri Suroboyo mendapat penilaian positif terutama pada aspek keterjangkauan tarif, meski waktu tunggu yang lama masih menjadi keluhan utama.

### **4. Struktur Birokrasi dalam Implementasi Wira Wiri Suroboyo**

Dinas Perhubungan telah memiliki SOP yang relatif komprehensif dan adaptif, mencakup timetable keberangkatan yang dievaluasi berkala, sistem evaluasi load factor bulanan dengan ambang minimum 70%, serta prosedur penanganan kerusakan armada dan keluhan penumpang. Rute FD6 Joyoboyo-Lakarsantri bahkan melampaui load factor 100% pada jam-jam sibuk, yang dikonfirmasi peneliti melalui observasi langsung di Halte Joyoboyo. Meski SOP sudah berjalan dengan baik, fragmentasi tugas antar unit menjadi catatan penting. Pengelolaan halte berada di bawah kewenangan unit yang berbeda dari Dishub, sehingga koordinasi perawatan halte tidak terintegrasi dengan pengelolaan operasional kendaraan. Kondisi halte di kawasan permukiman yang ditemukan peneliti jauh lebih buruk dibanding halte di kawasan pusat kota beberapa tanpa atap, tanpa bangku, dan tanpa papan informasi. Penerapan sistem pembayaran digital sejak awal beroperasinya Wira Wiri meningkatkan transparansi akuntabilitas, namun masih menghadapi resistensi dari masyarakat yang belum terbiasa bertransaksi non-tunai. Kondektur sering kali harus membantu penumpang lansia dalam proses scan QR, yang kadang menyebabkan antrian di halte.

### **5. Keterkaitan Antar Variabel**

Keempat variabel Edwards III dalam penelitian ini terbukti saling berpengaruh. Keterbatasan anggaran (sumber daya) secara langsung menghambat efektivitas komunikasi kepada masyarakat non-digital, menurunkan kualitas pelatihan kru (disposisi), dan membatasi kemampuan SOP dalam merespons dinamika lapangan (struktur birokrasi). Oleh karena itu, peningkatan kualitas implementasi Wira Wiri Suroboyo memerlukan pendekatan yang holistik dan lintas variabel.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian, implementasi kebijakan pelayanan transportasi publik Wira Wiri Suroboyo menunjukkan pola yang umum dijumpai pada kebijakan transportasi perkotaan di Indonesia. Variabel komunikasi dan disposisi berjalan relatif baik di tingkat lapangan, mencerminkan komitmen pelaksana dan mekanisme koordinasi yang sudah terlembagakan. Namun variabel sumber daya dan struktur birokrasi menjadi hambatan struktural yang lebih berat dan memerlukan komitmen peningkatan anggaran serta reformasi kelembagaan.

Wira Wiri Suroboyo telah memberikan kontribusi nyata dalam meningkatkan aksesibilitas transportasi publik di Kota Surabaya, khususnya bagi warga di kawasan permukiman yang sebelumnya tidak terlayani. Namun untuk mewujudkan layanan yang optimal, merata, dan inklusif terutama bagi penyandang disabilitas, lansia, dan kelompok non-digital yang memerlukan upaya pengembangan yang berkelanjutan.

### **Saran**

Berdasarkan temuan penelitian, terdapat beberapa rekomendasi kebijakan. Pertama, Pemerintah Kota Surabaya perlu meningkatkan alokasi anggaran untuk perawatan armada dan perluasan rute secara bertahap. Kedua, diperlukan forum koordinasi lintas unit yang melibatkan pengelola halte, kehumasan, dan operasional kendaraan untuk mengatasi fragmentasi birokrasi. Ketiga, strategi komunikasi perlu diperluas ke saluran non-digital untuk menjangkau kelompok lansia dan masyarakat non-digital. Keempat, pengadaan armada baru yang ramah disabilitas perlu diprioritaskan untuk memenuhi hak aksesibilitas kelompok rentan. Kelima, program pelatihan kru yang berkesinambungan perlu dikembangkan agar tidak sepenuhnya bergantung pada mitra eksternal.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Al-haq Naufal Susilo Hadi, & Lukman Arif. (2024). Efektivitas Wira Wiri Suroboyo Sebagai Moda Transportasi Publik di Kota Surabaya. *Reslaj: Religion Education Social Laa Roiba Journal*, 6(9), 4138–. <https://doi.org/10.47467/reslaj.v6i9.2594>
- Assyakurrohim, D., Ikhrum, D., Sirodj, R. A., & Afgani, M. W. (2022). Metode Studi Kasus dalam Penelitian Kualitatif. *Jurnal Pendidikan Sains Dan Komputer*, 3(01), 1–9. <https://doi.org/10.47709/jpsk.v3i01.1951>
- Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, 15(2), 73–80. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.10.005>
- Cervero, R. (2013). *Transport Infrastructure and the Environment: Sustainable Mobility and Urbanism*. Berkeley: University of California, Institute of Urban and Regional Development. <https://iurd.berkeley.edu/wp/2013-03.pdf>
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press. (Buku - tidak tersedia daring secara bebas)
- Hamida, A., & Kurniawan, B. (2023). Implementasi Program Wira Wiri Suroboyo di Dinas Perhubungan Kota Surabaya. *Publika*, 11(4), 2663–2674. <https://doi.org/10.26740/publika.v11n4.p2663-2674>
- Kartika, Taryono, O., Aritonang, D. M., & Artisa, R. A. (2024). Implementasi Kebijakan Trans Metro Bandung (TMB) Dalam Upaya Meningkatkan Pelayanan Transportasi Publik Di Kota Bandung. *SIMBOL: Jurnal Administrasi Publik dan Pemerintahan*, 3(2), 128–140. <https://doi.org/10.55850/simbol.v3i2.110>
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation. (Buku - tidak tersedia daring secara bebas)
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Newman, P., & Kenworthy, J. (2015). *The End of Automobile Dependence: How Cities are Moving Beyond Car-Based Planning*. Washington DC: Island Press. <https://islandpress.org/books/end-automobile-dependence>
- Novantiko, K., Pramono, S., & Roekminiati, S. (2024). Efektivitas Kebijakan Feeder Wira-Wiri Suroboyo dalam Mengentaskan Kemacetan dan Disparitas Transportasi di Kota Surabaya. *Soetomo Administrasi Publik*, 2(1), 209–224. <https://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/sap/article/view/8086>
- Ode, W. (2023). Implementasi Transportasi Publik Terintegrasi di Perkotaan (Studi Kasus jaklingko DKI Jakarta). *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(3). <http://dx.doi.org/10.31258/jkp.v14i3.8318>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington*

- Are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press. (Buku - tidak tersedia daring secara bebas)
- Putri, D. N., Fatah, Z., & Pramudiana, I. D. (2024). Analisis Pelayanan Transportasi Publik Feeder Wira Wiri di Kota Surabaya. *Soetomo Administrasi Publik*, 2(1), 83–92. <https://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/sap/article/view/8075>
- Shabrina, A., & Nurlaela, S. (2021). Evaluasi Kinerja Angkutan Umum Kota Surabaya. *Jurnal Teknik ITS*, 10(1). <https://ejournal.its.ac.id/index.php>
- Sinaga, S. M., Hamdi, M., Wasistiono, S., & Lukman, S. (2020). Implementasi Kebijakan Angkutan Umum Massal Berbasis Bus Rapid Transit (BRT) Dalam Mewujudkan Sistem Transportasi Publik Perkotaan yang Berkeadilan dan Berkelanjutan di Provinsi DKI Jakarta. *PAPATUNG: Jurnal Ilmu Administrasi Publik, Pemerintahan dan Politik*, 2(3), 203–220. <https://doi.org/10.54783/japp.v2i3.31>
- Soetikno, F. A., & Tukiman. (2024). Implementasi Angkutan Feeder wirawiri Sebagai Sarana Transportasi Publik Penunjang Mobilitas Masyarakat di Kota Surabaya. *Neorespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(2), 955–970. <https://doi.org/10.52423/neores.v5i2.277>
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (2nd ed.). Alfabeta.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). SAGE Publications.
- Zahro Rumana, et al. (2024). Inovasi Transportasi Umum Wira-Wiri sebagai Angkutan Pengumpan Penunjang Mobilitas Masyarakat Kota Surabaya. *PUBLIQUE: Jurnal Administrasi Publik*, 6(1). <https://jurnalfisip.uinsa.ac.id/index.php/publique/article/view/1384>