

Evaluasi Efektivitas Kebijakan Program Suroboyo Bus dalam Mendukung Transportasi Ramah Lingkungan di Kota Surabaya

Hellen Qurotul Nurassifa¹, Joceline Larissa Pratama Ginting², Alfin Fadhil Pradana³, Icha Chelsea Elisabeth Naibaho⁴, Tauran⁵, Wildha Sumarsyah⁶
Program Studi Ilmu Administrasi Publik, Universitas Negeri Surabaya

Email:

24040674137@mhs.unesa.ac.id¹, 24040674144@mhs.unesa.ac.id², 24040674164@mhs.unesa.ac.id³, 24040674169@mhs.unesa.ac.id⁴, tauran@unesa.ac.id⁵, wildasumarsyah@unesa.ac.id⁶

Abstract. *This study evaluates the effectiveness of the Suroboyo Bus Program as an environmentally friendly means of transportation in Surabaya, using a public policy evaluation approach developed by William N. Dunn. The method used is qualitative, namely through interviews, observations, and document collection. The data is then analyzed using the interactive model of Miles, Huberman, and Saldana. The analysis is conducted based on several criteria, namely effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, and accuracy. This study shows that the program has succeeded in increasing public interest in using public transportation, especially among productive age groups. This is evident from the increase in the number of people using public transportation and the frequency of its use on main routes. However, these results are only partial and do not align with the main objective of the policy, which is to support environmentally friendly transportation. There is no significant evidence of reducing congestion through an emissions research approach, while the innovation of payment using plastic bottles actually causes behavioral distortions and the accumulation of waste. In addition, the limited number of vehicles, differences in service coverage, lack of supporting infrastructure, and policies that tend to respond after the fact indicate a gap between policy planning and implementation. Therefore, the Suroboyo Bus Program still needs to be improved structurally and its policies need to be reviewed in order to achieve its goals more optimally and sustainably, in terms of cross-institutional coordination and equal distribution of learning facilities.*

Keywords: *policy evaluation, policy effectiveness, Suroboyo Bus, environmentally friendly transportation, policy implementation, Surabaya City.*

Abstrak. Penelitian ini mengevaluasi seberapa efektif kebijakan Program Suroboyo Bus sebagai alat transportasi yang ramah lingkungan di Kota Surabaya, dengan menggunakan pendekatan evaluasi kebijakan publik yang dikembangkan oleh William N. Dunn. Metode yang digunakan adalah kualitatif, yaitu melalui wawancara, observasi, dan pengumpulan dokumen. Data tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan model interaktif dari Miles, Huberman, dan Saldana. Analisis dilakukan berdasarkan beberapa kriteria, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Penelitian ini menunjukkan bahwa program tersebut berhasil meningkatkan minat masyarakat untuk menggunakan transportasi umum, terutama pada usia produktif. Hal ini terlihat dari peningkatan jumlah orang yang menggunakan angkutan umum dan frekuensi penggunaannya di jalur utama. Namun, hasil tersebut hanya sebagian dan belum sesuai dengan tujuan utama kebijakan yaitu mendukung transportasi yang ramah lingkungan. Tidak ada bukti yang signifikan mengenai penurunan kemacetan melalui pendekatan penelitian emisi, sementara inovasi pembayaran menggunakan botol plastik justru menyebabkan distorsi perilaku dan timbulnya penumpukan sampah. Selain itu, keterbatasan jumlah kendaraan, perbedaan dalam cakupan layanan, kurangnya infrastruktur pendukung, serta kebijakan yang cenderung merespons setelah terjadi menunjukkan adanya perbedaan antara perencanaan dan pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, Program Suroboyo Bus masih perlu diperbaiki secara struktural dan kebijakannya perlu ditinjau kembali agar dapat mencapai tujuan secara lebih optimal dan berkelanjutan. Dalam aspek koordinasi lintas lembaga dan pemerataan sarana pembelajaran.

Kata kunci: Evaluasi kebijakan, efektivitas kebijakan, Suroboyo Bus, transportasi ramah lingkungan, Implementasi kebijakan, Kota Surabaya.

Received Feb 12, 2026; Revised March 22, 2026; Accepted May 29, 2026

* Hellen Qurotul Nurassifa: *Email:* 24040674137@mhs.unesa.ac.id

PENDAHULUAN

Transportasi perkotaan di Indonesia menghadapi masalah krusial berupa kemacetan, tingginya angka kecelakaan, serta peningkatan emisi Gas Rumah Kaca (GRK) yang menjadikan sektor ini sebagai kontributor utama pencemaran urban (Creutzig et al., 2015). Meskipun berbagai kebijakan telah diupayakan pemerintah, efektivitasnya masih belum menunjukkan hasil yang signifikan. Sejumlah kota mulai mengembangkan sistem Bus Rapid Transit (BRT) sebagai solusi transportasi massal yang lebih efisien dan ramah lingkungan, namun implementasinya masih menghadapi banyak kendala struktural dan operasional. Saputra (2025) menemukan bahwa BRT di Pekanbaru belum efektif karena keterbatasan armada dan rendahnya kualitas pelayanan. Dauly & Herman (2025) melaporkan hal serupa pada Trans Metro Bandung yang belum sepenuhnya mendukung pencapaian Sustainable Development Goals (SDGs). Leksana & Nugroho (2024) menyoroti rendahnya efektivitas, kecukupan, dan responsivitas pada Trans Semarang, sementara Rachman et al. (2025) mengungkap adanya permasalahan integrasi rute, distribusi halte, serta aksesibilitas layanan pada Trans Mamminasata di Makassar.

Di Surabaya, Pemerintah Kota meluncurkan Program Suroboyo Bus pada tahun 2018 sebagai inovasi transportasi publik yang mengedepankan konsep ramah lingkungan. Program ini dilandasi oleh Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 56 Tahun 2021 serta Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang menegaskan kewajiban pemerintah dalam menyediakan transportasi umum bagi masyarakat. Suroboyo Bus dikelola oleh Unit Pelaksana Teknis Daerah Pengelolaan Transportasi Umum (UPTD PTU) di bawah Dinas Perhubungan Kota Surabaya dengan sumber pendanaan dari APBD, meliputi sekitar Rp2 miliar untuk pengadaan armada awal dan subsidi operasional sekitar Rp100 juta per bulan untuk biaya bahan bakar, gaji pengemudi, serta petugas layanan. Awalnya, program ini hadir dengan konsep unik berupa sistem pembayaran menggunakan botol plastik sebagai upaya mengurangi sampah plastik dan meningkatkan kesadaran lingkungan. Data menunjukkan bahwa jumlah penumpang meningkat signifikan dari 513.142 orang pada tahun 2018 menjadi 1.729.758 orang pada tahun 2023, atau sekitar 3,37 kali lipat, yang mengindikasikan tingginya minat masyarakat terutama pada koridor utama di pusat kota. Suroboyo Bus juga banyak dimanfaatkan oleh kelompok usia produktif seperti pekerja, mahasiswa, dan pelajar sebagai moda transportasi harian.

Demikian peningkatan jumlah penumpang tersebut diiringi dengan munculnya berbagai permasalahan mendasar. Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa program ini berkontribusi terhadap pencapaian SDGs khususnya SDG 11 (kota berkelanjutan), namun masih terdapat kendala pada aspek fasilitas halte yang belum dilengkapi informasi rute memadai serta fasilitas dasar seperti atap dan tempat duduk. Selain itu, ditemukan bahwa beberapa alat keselamatan seperti tabung pemadam kebakaran di dalam bus tidak berfungsi secara optimal, sehingga aspek keselamatan dan kenyamanan penumpang belum sepenuhnya terpenuhi. Jumlah armada yang tersedia juga belum mampu mengimbangi tingginya kebutuhan masyarakat, sehingga pada waktu tertentu terjadi kelebihan kapasitas penumpang. Jangkauan layanan belum merata, terutama di wilayah pinggiran kota yang masih membutuhkan akses transportasi publik. Yang paling krusial, sistem pembayaran menggunakan botol plastik yang menjadi ciri khas program ini justru tidak berjalan sesuai tujuan awal karena menimbulkan penumpukan sampah plastik dan distorsi perilaku masyarakat, sehingga pemerintah kemudian menyediakan alternatif pembayaran digital seperti *QRIS* dan *e-money*. Kajian risiko operasional juga menunjukkan bahwa sistem pembayaran berbasis sampah belum

mempertimbangkan aspek risiko secara komprehensif, terutama dalam dimensi Kesehatan, Keselamatan, dan Lingkungan (K3). Dari aspek aksesibilitas, halte yang tersedia belum sepenuhnya nyaman dan merata, serta belum ada data yang menunjukkan dampak signifikan terhadap pengurangan kemacetan dan emisi.

Urgensi penelitian ini semakin diperkuat oleh adanya kesenjangan antara norma regulatif (UU No. 22 Tahun 2009 Pasal 139 dan Perwali Surabaya No. 56 Tahun 2021) dengan praktik aktual di lapangan. Berbagai penelitian terdahulu yang menggunakan kerangka evaluasi William N. Dunn pada BRT di berbagai daerah menunjukkan bahwa kriteria efektivitas, kecukupan, responsivitas, dan pemerataan masih belum terpenuhi secara optimal. Namun, hingga saat ini belum terdapat kajian yang secara komprehensif mengevaluasi Program Suroboyo Bus menggunakan keenam kriteria Dunn (efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan) secara menyeluruh, khususnya dalam kaitannya dengan transportasi ramah lingkungan. Kerangka evaluasi dari Dunn (2018) dipilih karena mampu memberikan penilaian yang komprehensif, tidak hanya dari sisi hasil kebijakan tetapi juga dari proses implementasi, distribusi manfaat, serta kesesuaian dengan nilai dan kebutuhan masyarakat (Subarsono, 2019). Dengan demikian, diperlukan penelitian yang lebih mendalam untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan Program Suroboyo Bus dalam mendukung transportasi ramah lingkungan di Kota Surabaya, mengingat program ini meskipun menunjukkan perkembangan yang cukup baik dan mendapat respons positif dari masyarakat, masih memiliki berbagai permasalahan yang perlu dikaji lebih lanjut agar tujuan program dapat tercapai secara optimal dan berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis evaluasi kebijakan publik untuk menganalisis efektivitas Program Suroboyo Bus dalam mendukung transportasi ramah lingkungan di Kota Surabaya. Pendekatan ini dipilih karena mampu memberikan pemahaman yang mendalam terhadap proses implementasi kebijakan serta mengidentifikasi kesenjangan antara tujuan kebijakan dan realisasi di lapangan. Penelitian ini menggunakan evaluasi *ex-post*, yaitu evaluasi yang dilakukan setelah kebijakan diimplementasikan, dengan tujuan untuk melihat dampak nyata dari pelaksanaan program. Selain itu, penelitian ini juga memuat unsur evaluasi formatif yang terlihat dari adanya penyesuaian kebijakan selama implementasi berlangsung.

Penelitian ini dilaksanakan pada periode Februari hingga April 2026. Pemilihan waktu tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa program telah berjalan secara operasional dan mengalami berbagai dinamika kebijakan, sehingga memungkinkan peneliti memperoleh data yang lebih representatif. Selama periode tersebut, peneliti melakukan pengumpulan data secara bertahap melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Dengan demikian, data yang diperoleh mencerminkan kondisi aktual pelaksanaan program dalam kurun waktu penelitian.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program, khususnya Dinas Perhubungan dan pengelola layanan Suroboyo Bus. Selain itu, observasi lapangan dilakukan untuk melihat secara langsung kondisi operasional layanan, termasuk aksesibilitas halte, kepadatan penumpang, dan keandalan waktu tempuh. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik kajian. Penggunaan kedua jenis data ini bertujuan untuk memperkuat validitas temuan melalui proses verifikasi silang.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Wawancara digunakan untuk menggali informasi secara mendalam terkait pelaksanaan kebijakan dan kendala yang dihadapi. Observasi dilakukan untuk memastikan kesesuaian

antara informasi yang diperoleh dengan kondisi empiris di lapangan. Dokumentasi digunakan untuk melengkapi data yang berkaitan dengan kebijakan, laporan program, serta sumber tertulis lainnya. Ketiga teknik ini digunakan secara terpadu agar data yang diperoleh lebih komprehensif dan saling mendukung.

Teknik analisis data dalam penelitian ini mengacu pada model analisis interaktif yang dikemukakan oleh Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johnny Saldana, yang meliputi tahap pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Proses analisis dilakukan secara berkelanjutan sejak awal pengumpulan data hingga tahap akhir penelitian, sehingga memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi pola, hubungan, dan permasalahan yang muncul dalam implementasi kebijakan. Untuk menjaga keabsahan data, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi. Dengan demikian, hasil analisis yang diperoleh tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga mampu memberikan penjelasan yang lebih mendalam mengenai efektivitas kebijakan Program Suroboyo Bus.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Program Suroboyo Bus

Program Suroboyo Bus adalah inovasi kebijakan yang dirancang oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan tujuan mengintegrasikan layanan transportasi umum dengan agenda pembangunan berkelanjutan, khususnya dalam upaya mengurangi sampah plastik. Kebijakan ini diatur dalam Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 56 Tahun 2021 yang membahas tarif layanan bus Surabaya, yang dikelola oleh Badan Layanan Umum Daerah, Unit Pelaksana Teknis Dinas Pengelolaan Transportasi Umum yang berada di bawah Dinas Perhubungan Kota Surabaya. Secara normatif, kebijakan ini tidak hanya fokus pada peningkatan kualitas layanan transportasi, tetapi juga mencakup aspek keadilan sosial melalui skema pembayaran alternatif berupa penggunaan botol plastik, yang ditujukan untuk mencapai masyarakat berpenghasilan rendah. Selain itu, kebijakan ini merupakan bentuk nyata dari pelaksanaan tugas sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, terutama Pasal 139, yang menekankan kewajiban pemerintah dalam menyediakan layanan transportasi umum yang memadai dan terjangkau. Namun, meskipun secara konsep kebijakan ini didasari oleh ide yang kuat dan inovatif, kesulitan muncul saat mencoba mewujudkan tujuan yang diusung yaitu menggabungkan fungsi transportasi, pengelolaan lingkungan, dan aspek sosial karena hal tersebut cukup kompleks saat diterapkan.

Implementasi Kebijakan

Sistem transportasi publik yang berjalan efektif dan terkelola dengan baik merupakan fondasi penting bagi mobilitas masyarakat di kota besar seperti Surabaya. Suroboyo Bus, sebagai salah satu moda angkutan umum unggulan, terus menunjukkan perkembangan signifikan yang menghubungkan jalur strategis dengan kawasan aktivitas ekonomi kota. Layanan bus modern ini mulai dioperasikan pada 7 April 2018 oleh Pemerintah Kota Surabaya. Peningkatan layanan tidak hanya diwujudkan melalui ketepatan jadwal dan konsistensi rute, tetapi juga melalui inovasi teknologi digital dan manajemen sumber daya manusia yang semakin profesional.

Operasional Suroboyo Bus yang menerapkan inovasi pembayaran menggunakan botol plastik telah dijalankan sesuai prosedur, namun hasilnya berbanding terbalik dari tujuan kebijakan. Secara implementasi pembayaran Suroboyo Bus menggunakan botol mengalami

kegagalan. Pernyataan ini diperkuat dengan hasil wawancara terhadap narasumber, yakni ibu Nurul Faradina selaku Staff dari UPTD PTU (Unit Pelaksana Teknik Dinas Pengelolaan Transportasi Umum), beliau menyatakan :

“Setelah dilakukan kajian dan analisis, kami menemukan bahwa botol plastik memiliki nilai ekonomi. Jika sistem pembayaran tetap menggunakan botol, seharusnya ada beberapa opsi yang disediakan. Saat ini, penggunaan botol plastik masih ada, tetapi hanya diterapkan pada rute R1. Dalam praktiknya, kebijakan ini justru menambah jumlah sampah plastik. Sampah tersebut kemudian diserahkan ke DLH, namun pengelolaannya belum optimal karena volumenya tidak sesuai dengan kapasitas pengolahan yang ada. Pada awalnya, kebijakan ini bertujuan untuk mengurangi sampah plastik, tetapi yang terjadi justru penumpukan. Hasil kajian juga menunjukkan bahwa keberadaan nilai ekonomi pada botol plastik memengaruhi perilaku masyarakat dalam penggunaannya.”

Pelaksanaan pembayaran Suroboyo Bus menggunakan plastik dinilai gagal, karena sebagian masyarakat membeli air mineral dalam kemasan hanya membutuhkan botolnya saja dan membuang airnya yang mana hal ini justru menambah sampah botol plastik. Selain itu, dizaman sekarang sudah banyak masyarakat yang sadar akan penggunaan botol plastik yang dapat menambah beban sampah sekitar dan beralih pada tumblr botol air minum yang dapat diisi ulang. Dari pihak pengelola sampah yaitu DLH (Dinas Lingkungan Hidup) belum bisa mengelola sampah botol plastik secara maksimal karena belum ada regulasi yang jelas, sehingga botol plastik menumpuk. Karena botol plastik memiliki ekonomi sehingga tidak bisa secara semena-mena untuk melebur botol plastik. Penerapan pembayaran botol plastik kini hanya dilakukan terbatas yaitu pada rute R1 yang menjangkau wilayah Terminal Purabaya hingga Tanjung Perak. Karena program ini dinilai tidak berjalan secara merata dan optimal serta cenderung parsial. Selain itu, mekanisme pengelolaan sampah botol plastik yang diserahkan pada DLH belum berjalan secara optimal karena keterbatasan kapasitas dan ketidaksesuaian volume sampah yang dihasilkan. Kondisi ini mencerminkan adanya ketidakseimbangan antara sistem pendukung dalam mengelola output kebijakan.

Pengelolaan sampah di DLH juga tidak jelas karena aturan yang belum ada, pernyataan ini diperkuat dengan hasil wawancara :

“Pelaksanaannya belum sesuai dengan tujuan awal, karena justru terjadi penumpukan sampah plastik di Surabaya. Pengelolaan sampah oleh DLH juga mengalami kesulitan karena belum ada aturan yang jelas. Saat ini mereka masih menunggu proses lelang, sehingga pengelolaan sampah belum dapat berjalan secara optimal.”

Pernyataan ini menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan belum sejalan dengan tujuan awal untuk mengurangi sampah plastik, karena di lapangan justru terjadi penumpukan sampah di Kota Surabaya yang mencerminkan rendahnya efektivitas implementasi. Kondisi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara perencanaan kebijakan dan realisasi di lapangan. Permasalahan utama berada pada aspek pengelolaan, di mana DLH mengalami kesulitan dalam menangani sampah yang terkumpul akibat belum adanya regulasi teknis yang jelas sebagai landasan operasional. Dampaknya, proses pengelolaan menjadi terhambat karena masih bergantung pada mekanisme administratif, seperti menunggu proses lelang, sehingga penanganan sampah belum dapat dilakukan secara optimal.

Pelaksana program Suroboyo Bus dalam hal ini tidak melakukan target yang spesifik mengenai pembayaran sampah menggunakan sampah botol plastik.

“Target utama program ini adalah peningkatan jumlah penumpang setiap tahun. Selain itu, terdapat juga target penambahan rute secara bertahap guna memperluas jangkauan layanan transportasi.”

Pernyataan tersebut menyatakan bahwa orientasi program lebih berfokus pada peningkatan jumlah penumpang dan penambahan rute setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan program lebih banyak dinilai dari aspek kuantitatif, seperti peningkatan jumlah pengguna dan perluasan jangkauan layanan. Pendekatan tersebut mencerminkan upaya pemerintah dalam mendorong penggunaan transportasi publik sekaligus memperluas akses bagi masyarakat. Namun, dominasi target kuantitatif berisiko mengesampingkan aspek lain yang tidak kalah penting, seperti kualitas layanan, pemerataan akses, dan keberlanjutan lingkungan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa meskipun program mengalami kemajuan dari sisi jumlah penumpang dan rute, evaluasi kebijakan masih perlu dikembangkan agar mencakup indikator yang lebih menyeluruh.

Implementasi program Suroboyo Bus menunjukkan hasil yang cukup baik dalam meningkatkan minat masyarakat untuk menggunakan transportasi umum, terutama di jalur utama dan saat jam sibuk di area pusat kota. Penambahan jumlah penumpang ini menunjukkan bahwa masyarakat semakin beralih dari menggunakan kendaraan pribadi ke transportasi umum. Namun, jika dilihat lebih jauh, keberhasilan tersebut masih bersifat sebagian karena belum ada bukti yang jelas menunjukkan penurunan signifikan dalam tingkat kemacetan atau emisi karbon. Di sisi lain, inovasi pembayaran dengan botol plastik yang menjadi ciri khas program tersebut justru menciptakan situasi yang bertolak belakang dalam penerapannya. Alih-alih mengurangi sampah plastik, mekanisme ini justru mendorong pola belanja konsumtif, di mana masyarakat membeli air kemasan hanya demi mendapatkan botolnya, sehingga menimbulkan penumpukan sampah yang tidak dikelola dengan baik. Kondisi ini menunjukkan perbedaan antara tujuan kebijakan dan cara kebijakan itu dijalankan di lapangan, yang akhirnya membuat kebijakan tersebut tidak efektif secara keseluruhan.

Permasalahan dan Kendala Implementasi

Berbagai isu yang muncul selama program Suroboyo Bus berjalan menunjukkan bahwa kebijakan ini masih menghadapi masalah struktural dan teknis. Dari segi efisiensi, kebutuhan untuk mengelola sampah plastik serta pengembangan sistem pembayaran alternatif seperti QRIS dan e-money menghasilkan beban biaya tambahan yang cukup besar, sehingga muncul pertanyaan mengenai sejauh mana sumber daya digunakan secara optimal. Jumlah armada yang hanya bertambah dari 8 menjadi 13 unit masih kurang memenuhi kebutuhan layanan yang tinggi, bahkan di beberapa rute terjadi kelebihan penumpang hingga 140 persen, sehingga membuat pengalaman pengguna menjadi kurang nyaman. Hal ini diperkuat dengan hasil wawancara :

“Pada awal peluncuran tahun 2018, jumlah armada Suroboyo Bus hanya sekitar 8 unit. Seiring waktu, armada sempat ditambah menjadi 11 unit dan kemudian bertambah lagi, sehingga saat ini totalnya sekitar 13 unit. Pada beberapa rute tertentu seperti R5 terdapat sekitar 16 unit dan R2 sekitar 15 unit, namun kapasitas tersebut masih belum mencukupi karena tingkat kebutuhan pengguna bisa mencapai sekitar 140%. Di sisi lain, terdapat rencana pengembangan hingga 30 rute, tetapi belum semuanya dapat direalisasikan.

Penambahan juga direncanakan pada rute feeder karena permintaan masyarakat terhadap layanan ini masih sangat tinggi.”

Program Suroboyo Bus menunjukkan bahwa meskipun jumlah armada Suroboyo Bus telah meningkat sejak tahun 2018, kapasitas layanan masih belum mampu memenuhi tingginya permintaan masyarakat. Penambahan armada hingga sekitar 13 unit, termasuk distribusi lebih besar pada rute tertentu seperti R2 dan R5, menunjukkan adanya upaya peningkatan layanan. Namun, tingkat kebutuhan pengguna yang mencapai sekitar 140% pada beberapa rute menandakan terjadinya kelebihan kapasitas dan ketidakseimbangan antara permintaan dan ketersediaan layanan. Rencana pengembangan hingga 30 rute yang belum terealisasi serta tingginya permintaan pada rute feeder menunjukkan bahwa perluasan jaringan dan penambahan armada masih sangat dibutuhkan.

Pelayanan yang masih berpusat di daerah perkotaan menunjukkan bahwa kebijakan ini belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat secara lengkap, terutama di daerah pinggiran. Ketimpangan ini semakin memburuk karena kurangnya sarana infrastruktur pendukung, seperti akses ke halte yang belum memadai serta fasilitas yang belum sepenuhnya ramah bagi kelompok rentan. Hasil wawancara juga menyatakan

“Beberapa titik halte masih kurang mudah diakses, terutama karena fasilitas pedestrian yang belum memadai dan tidak tersedianya tempat berteduh. Perbaikan terhadap kondisi ini dilakukan secara bertahap oleh pihak terkait.”

Aksesibilitas halte Suroboyo Bus masih menjadi permasalahan, terutama akibat terbatasnya fasilitas pedestrian dan ketiadaan tempat berteduh. Kondisi ini menurunkan tingkat kenyamanan sekaligus menyulitkan masyarakat dalam mengakses layanan, khususnya bagi kelompok rentan. Upaya perbaikan yang dilakukan secara bertahap menunjukkan adanya komitmen peningkatan, namun belum sepenuhnya mampu memenuhi kebutuhan di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa pengembangan infrastruktur pendukung perlu dipercepat agar layanan transportasi publik menjadi lebih mudah diakses dan inklusif. Di sisi lain, penggunaan pembayaran dengan botol plastik yang hanya berlaku di beberapa rute juga menunjukkan ketidakseragaman dalam penerapan kebijakan, sehingga membatasi manfaat yang seharusnya bisa dirasakan oleh masyarakat secara luas

Analisis Kebijakan Berdasarkan Teori William N. Dunn

Jika dianalisis berdasarkan kriteria penilaian kebijakan William N. Dunn menunjukkan bahwa Program Suroboyo Bus memiliki dinamika dalam penerapannya yang cukup kompleks. Pada awalnya, kebijakan ini bisa dinilai responsif karena mampu memenuhi kebutuhan masyarakat akan transportasi yang murah sekaligus mengatasi masalah lingkungan dengan mengenalkan cara pembayaran yang menggunakan sampah plastik. Namun, seiring berjalannya waktu, kebijakan tersebut mengalami penurunan efektivitas karena munculnya berbagai masalah dalam operasional, terutama pada pengelolaan sampah dan ketidakcukupan infrastruktur pendukung. Dari segi efisiensi, penggunaan sumber daya masih kurang maksimal karena ada pengeluaran operasional tambahan yang tidak seimbang dengan manfaat yang diperoleh. Sementara itu, dalam hal kesetaraan dan penyebaran manfaat, kebijakan ini masih belum mampu menyentuh seluruh kelompok masyarakat secara merata, baik berdasarkan lokasi maupun kemudahan dalam memperoleh layanan tersebut. Dalam hal ketepatan, meskipun kebijakan ini secara konseptual sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan, penerapannya masih belum mampu menciptakan dampak yang konsisten dan berkelanjutan. Dengan demikian, disimpulkan bahwa Program Suroboyo Bus adalah kebijakan

yang inovatif, tetapi masih ada perbedaan antara rencana kebijakan dan cara penerapannya di lapangan, sehingga memerlukan perbaikan yang lebih menyeluruh agar bisa mencapai tujuan dengan baik.

Pembahasan

Berdasarkan hasil wawancara, program Suroboyo Bus telah berkembang menjadi salah satu opsi transportasi umum yang utama di Surabaya. Peningkatan jumlah armada dari 8 menjadi sekitar 13 unit dan perluasan rute menunjukkan bahwa pemerintah kota memiliki komitmen untuk meningkatkan layanan transportasi umum. Temuan ini sesuai dengan penelitian yang menunjukkan bahwa Suroboyo Bus adalah inovasi dalam layanan publik yang berhasil meningkatkan antusiasme masyarakat untuk menggunakan transportasi umum (Evaluasi Inovasi Pelayanan Program Suroboyo Bus, 2024). Namun, kenaikan tersebut belum bisa menutupi peningkatan permintaan pengguna. Kepadatan penumpang selama jam sibuk menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara kemampuan layanan yang tersedia dan kebutuhan bergerak masyarakat. Kondisi ini menunjukkan bahwa sukses dalam menarik pengguna masih bergantung pada kesiapan sistem dalam mengelola pertumbuhan tersebut, seperti yang juga diungkapkan dalam penelitian bahwa keterbatasan jumlah armada tetap menjadi hambatan utama (Publika UNESA, 2021). Sehingga, program ini belum berhasil mencakup semua aspek keberlanjutan layanan secara menyeluruh.

Secara resmi, Peraturan Walikota Surabaya Nomor 56 Tahun 2021 telah memberikan dasar hukum yang kuat untuk menyediakan transportasi umum yang ramah dan berkelanjutan bagi semua. Namun dalam penerapannya, kebijakan tersebut belum bisa sepenuhnya diubah menjadi layanan yang baik. Ini menunjukkan perbedaan antara rencana kebijakan dan kondisi di lapangan. Penelitian sebelumnya juga menunjukkan bahwa inovasi Suroboyo Bus masih mengalami masalah dalam hal operasional dan kualitas pelayanan (Evaluasi Inovasi Pelayanan Program Suroboyo Bus, 2024). Secara mudahnya, kebijakan tersebut dibuat secara bertahap, tetapi penerapannya belum cukup sesuai dengan perubahan kebutuhan masyarakat perkotaan. Inovasi pembayaran dengan botol plastik yang awalnya dianggap sebagai solusi ekologis justru menjadi celah dalam perancangan kebijakan. Secara konseptual, kebijakan ini memiliki nilai inovatif karena menggabungkan isu lingkungan dengan layanan transportasi. Namun dalam penerapannya, kebijakan ini tidak mampu memperkirakan tanggapan masuk akal dari masyarakat. Penelitian menunjukkan bahwa penerapan sistem ini mengalami beberapa hambatan, khususnya dalam pengelolaan sampah dan cara pengguna memakainya (Publika UNESA, 2021). Alih-alih mengurangi sampah, kebijakan ini justru memberikan motivasi baru bagi masyarakat untuk membeli dan mengumpulkan botol plastik sehingga menyebabkan penumpukan sampah yang tidak terkendali. Kondisi ini menunjukkan bahwa perancangan instrumen kebijakan tidak berhasil, karena tujuan ekologis tidak didukung oleh sistem penerapan yang cukup baik. Oleh karena itu, inovasi ini tidak hanya tidak mencapai tujuannya tetapi juga menimbulkan dampak yang berlawanan dengan yang diharapkan.

Dalam perspektif efektivitas kebijakan, merujuk pada pemikiran William N. Dunn, Suroboyo Bus bisa dikatakan berhasil dalam meningkatkan penggunaan angkutan umum. Bisa dilihat dari banyaknya penumpang dan semakin tingginya ketergantungan masyarakat pada layanan tersebut. Hasil penelitian ini sesuai dengan beberapa penelitian sebelumnya yang menyatakan bahwa program ini berhasil mendorong masyarakat beralih dari menggunakan mobil pribadi ke transportasi umum (Evaluasi Inovasi Pelayanan Program Suroboyo Bus, 2024). Namun, jika efektivitas dinilai dari berbagai aspek terutama

mengenai lingkungan, maka hasilnya justru menimbulkan masalah. Sistem pembayaran menggunakan botol plastik justru tidak berhasil mengurangi sampah, malah membuat pengelolaan sampah menjadi lebih sulit. Ini menunjukkan bahwa kebijakan tersebut hanya efektif secara palsu, karena berhasil di satu aspek tetapi gagal di aspek lainnya.

Dari segi efisiensi, keterbatasan dana menjadi hambatan dalam memperluas armada dan meningkatkan pelayanan. Penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan Suroboyo Bus masih mengalami keterbatasan dalam sumber daya, sehingga tidak bisa mengembangkan layanan secara optimal (Evaluasi Inovasi Pelayanan Program Suroboyo Bus, 2024). Peralihan sistem pembayaran dari botol plastik ke QRIS dapat diartikan sebagai langkah untuk mengoptimalkan kebijakan pemerintah agar lebih efektif dan mengurangi biaya operasional. Namun, langkah ini juga menunjukkan perubahan fokus kebijakan dari isu lingkungan ke arah efisiensi birokrasi. Dengan demikian, efisiensi yang dicapai bersifat teknokratik, tetapi mengorbankan nilai inovasi ekologis yang sebelumnya menjadi identitas program. Pada aspek kecukupan, layanan Suroboyo Bus masih kurang mampu memenuhi kebutuhan transportasi masyarakat secara menyeluruh. Keterbatasan jumlah armada, kepadatan pada beberapa rute tertentu, serta penyebaran layanan yang belum merata menunjukkan bahwa kebijakan ini belum cukup efektif dalam mengatasi permasalahan transportasi di perkotaan. Selain itu, cara pengelolaan sampah plastik yang kurang baik menunjukkan bahwa kebijakan ini belum mampu menyelesaikan masalah lingkungan yang seharusnya menjadi bagian dari tujuan awalnya. Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa penerapan inovasi ini masih mengalami berbagai hambatan struktural (Publika UNESA, 2021). Oleh karena itu, kebijakan yang ada masih cukup dalam tingkat minimum dan belum mencapai tingkat yang paling baik.

Dari sudut pandang kesetaraan, cara pembagian layanan Suroboyo Bus masih menunjukkan perbedaan yang tidak seimbang. Layanan yang fokus pada rute tertentu dan keterbatasan akses ke halte menunjukkan bahwa tidak semua kelompok masyarakat mendapatkan manfaat yang sama. Penelitian juga menunjukkan bahwa akses layanan belum sama rata di seluruh area kota (Evaluasi Inovasi Pelayanan Program Suroboyo Bus, 2024). Selain itu, beralih ke sistem pembayaran digital bisa menyebabkan munculnya kelompok masyarakat yang terlantar karena tidak bisa mengakses teknologi. Ini menunjukkan bahwa kebijakan yang seharusnya inklusif justru bisa menciptakan ketimpangan baru saat diterapkan. Dalam hal responsivitas, pengelola Suroboyo Bus menunjukkan kemampuan untuk beradaptasi dengan melakukan perubahan pada sistem pembayaran serta menambah armada kendaraan saat jam sibuk. Penelitian juga menemukan bahwa ada upaya terus-menerus untuk menciptakan inovasi yang berkelanjutan agar pelayanan bisa lebih baik (Evaluasi Inovasi Pelayanan Program Suroboyo Bus, 2024). Namun, responsivitas itu biasanya bersifat reaktif, bukan antisipatif. Permasalahan berkaitan dengan kualitas pelayanan, seperti kepadatan penumpang, ketidaknyamanan, serta sikap petugas masih menjadi keluhan utama, seperti yang juga ditemukan dalam penelitian sebelumnya (Publika UNESA, 2021). Ini menunjukkan bahwa respons kebijakan belum sepenuhnya memperhatikan pengalaman pengguna.

Dari segi kecocokan, program Suroboyo Bus secara dasar sesuai sebagai solusi transportasi perkotaan karena tingginya mobilitas dan kemacetan di Surabaya. Namun, penggunaan botol plastik sebagai alat pembayaran terbukti tidak sesuai dengan kondisi sosial dan sistem pengelolaan yang ada. Peralihan ke QRIS merupakan bentuk koreksi kebijakan, namun penelitian menunjukkan bahwa desain kebijakan awalnya kurang matang. Secara keseluruhan, program ini menunjukkan adanya *trade-off* kebijakan, di mana peningkatan penggunaan transportasi publik dicapai dengan mengorbankan tujuan lingkungan. Sebab itu, masalah dalam program Suroboyo Bus bukan hanya terjadi di bagian teknis, tetapi juga karena desain dan penerapan kebijakan yang belum terpadu. Keberhasilan dalam meningkatkan jumlah pengguna tidak bisa langsung dianggap sebagai bukti keberhasilan dari kebijakan

secara keseluruhan. Dibutuhkan evaluasi yang lebih lengkap dan pendekatan kebijakan yang lebih fleksibel agar tujuan transportasi berkelanjutan tidak hanya tercapai sebagian saja, tetapi juga secara menyeluruh dan berkelanjutan.

KESIMPULAN

Program Suroboyo Bus adalah inovasi kebijakan transportasi umum yang menunjukkan hasil baik dalam meningkatkan minat masyarakat untuk beralih menggunakan angkutan umum, terutama di kalangan usia kerja dan pada rute-rute utama. Namun, hasilnya masih terbatas dan belum mencapai tujuan utama kebijakan, yaitu menciptakan transportasi yang ramah lingkungan dan berkelanjutan.

Secara substansial, kebijakan ini mengalami ketidaksesuaian antara rencana dan pelaksanaannya. Inovasi pembayaran dengan botol plastik yang diharapkan bisa jadi solusi ramah lingkungan justru membuat pola tingkah laku masyarakat berubah dan akhirnya memicu peningkatan penggunaan serta penumpukan sampah plastik. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan yang dibuat tidak mengambil ke dalam pertimbangan secara menyeluruh tentang dampaknya terhadap masyarakat. Selain itu, berbagai hambatan seperti keterbatasan jumlah armada, ketidakmerataan akses layanan, serta kurangnya fasilitas pendukung menunjukkan bahwa kemampuan untuk menerapkan kebijakan tersebut masih kurang untuk menangani peningkatan kebutuhan yang ada. Respons kebijakan yang terkesan reaktif menunjukkan kurangnya perencanaan jangka panjang dan koordinasi antar aspek kebijakan.

Oleh karena itu, efektivitas Program Suroboyo Bus masih terbatas, hanya berhasil meningkatkan penggunaan transportasi umum, namun belum mampu mencapai dampak lingkungan yang baik maupun pemerataan layanan dengan efektif. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengevaluasian dan peningkatan kebijakan secara menyeluruh, terutama dalam hal desain alat ukur, penguatan kemampuan layanan, serta penyatuan tujuan transportasi dan lingkungan agar kebijakan tersebut dapat berjalan lebih baik dan berkelanjutan.

REFERENSI

- Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, & Johnny Saldana. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2021). Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 56 Tahun 2021 tentang Tarif Layanan Bus Surabaya pada BLUD UPTD Pengelolaan Transportasi Umum Dinas Perhubungan Kota Surabaya. Surabaya.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2018). Peluncuran Program Suroboyo Bus sebagai Transportasi Ramah Lingkungan. Surabaya.
- Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Jakarta.
- Suara Surabaya. (2017). Harga Suroboyo Bus Rp 2,4 Miliar per Unit. Diakses dari: <https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2017/Harga-Suroboyo-Bus-Rp-24-M-Per-Unit/>
- Suara Surabaya. (2019). Biaya Operasional Suroboyo Bus Disubsidi Pemkot, 20 Bus Rp100 Juta per Bulan. Diakses dari: <https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2019/Biaya-Operasional-Suroboyo-Bus-Disubsidi-Pemkot-20-Bus-Rp100-Juta-Perbulan/>

- Suara Surabaya. (2021). Sistem Pembayaran Cashless Suroboyo Bus Kurangi Beban APBD Kota Surabaya. Diakses dari: <https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2021/armuji-sistem-pembayaran-cashless-suroboyo-bus-kurangi-beban-apbd-kota-surabaya/>
- Pemerintah Kota Surabaya. (2018). Peluncuran Program Suroboyo Bus sebagai Transportasi Ramah Lingkungan. Surabaya.
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- William N. Dunn. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th ed.). New York: Routledge.
- Petronela SomiKedan. (2025, 27 Mei). Teknik analisis data kualitatif Miles, Huberman dan Saldana.
- Kristyowati, R. (2024). *Evaluasi inovasi pelayanan program Suroboyo Bus dalam mewujudkan transportasi publik berkelanjutan di Kota Surabaya, Jawa Timur*. Praja Observer: Jurnal Penelitian Administrasi Publik, 4(5), 24–34. <https://doi.org/10.69957/prao.v4i05.1629>
- Putri, F. A. (2020). *Evaluasi pelaksanaan Suroboyo Bus di Dinas Perhubungan Kota Surabaya*. Publika, Universitas Negeri Surabaya. <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/publika/article/view/36424>
- Creutzig, F., Jochem, P., Edelenbosch, O. Y., Mattauch, L., Van Vuuren, D. P., McCollum, D., & Minx, J. (2015). *Transport: A roadblock to climate change mitigation? Science*, 350(6263), 911–912. <https://doi.org/10.1126/science.aac8033> (impact.ornl.gov)
- Saputra, P. A. E. (2025). *Analisis kebijakan transportasi perkotaan di Kota Pekanbaru* [Urban transportation policy analysis in Pekanbaru City]. <https://portaluniversitasquality.ac.id:5388/ojsystem/journals/4/articles/1773/public/1773-5585-2-PB.pdf>
- Daulay, R. M. D., & Herman, H. (2025). Kajian TMB (Trans Metro Bandung) sebagai BRT (*Bus Rapid Transit*) dalam tujuan transportasi berkelanjutan di Indonesia. *RekaRacana: Jurnal Teknik Sipil*, 11(2). <https://doi.org/10.26760/rekaracana.v11i2.188>
- Leksana, R. S., & Nugroho, R. A. (2024). *Analisis kinerja angkutan umum Bus Trans Semarang Koridor IV (Empat)* [Laporan tugas akhir, Universitas Semarang]. [USM Repository](https://repository.usm.ac.id/)
- Rachman, D. S., Indrayani, P., Gusty, S., & Desi, N. (2025). Evaluasi efektifitas Bus Rapid Transit (BRT) Mamminasata sebagai transportasi massal berdasarkan Permenhub RI No. PM 15 Tahun 2019. *T3J: Teknologi Transportasi dan Teknik Sipil*, 10(1). <https://doi.org/10.33096/t3j6j703>
- Subarsono, A. G. (2019). *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar.