



Public Value Dalam Layanan Transportasi Publik Wira Wiri Suroboyo di Rute Joyoboyo-Lakarsantri

Dhea Fitri Yanti¹, Jesica Erin Ariaini², Amelia Kusuma Dewi³, Rosyidatuzzahro Anisykurlillah⁴

^{1,2,3,4} Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, Surabaya, Indonesia

*Corresponding author

E-mail addresses: dheafitri649@gmail.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received May 29, 2026

Revised June 15, 2026

Accepted June 30, 2026

Available online June 30, 2026

Kata Kunci:

Transportasi Publik; Wira Wiri Suroboyo; Nilai Publik.

Keywords:

Public Transportation; Wira Wiri Suroboyo; Public Value.



This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.
Copyright © 2026 by Author. Published by Yayasan Sagita Akademia Maju..

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menggambarkan penciptaan nilai publik dalam layanan transportasi publik Wira Wiri Suroboyo pada rute Joyoboyo-Lakarsantri di Kota Surabaya. Layanan Wira Wiri Suroboyo merupakan transportasi publik yang strategis untuk mendukung mobilitas masyarakat dalam menjangkau kawasan sempit di Surabaya. Penelitian ini dilakukan menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus melalui teknik pengumpulan data berupa wawancara, observasi, dokumentasi, dan analisis data sekunder. Analisis data merujuk pada tiga dimensi segitiga strategis nilai publik menurut Moore, yaitu Legitimasi dan Dukungan, Kemampuan Operasional, Dan Nilai Publik. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa layanan Wira Wiri Suroboyo berhasil menciptakan nilai publik yang baik, terutama dalam dasar hukum regulasi, respon positif masyarakat, dan keterjangkauan tarif fisik. Namun, pelayanan masih perlu ditingkatkan melalui penguatan konektivitas antarmoda pada titik halte serta penyelarasan waktu keberangkatan armada akibat kondisi lalu lintas padat. Penelitian ini memberikan rekomendasi untuk mengembangkan jalur khusus transportasi publik guna meningkatkan ketepatan waktu, memperluas rute penjemputan di area perkampungan dengan jalan sempit, serta menambah jumlah

armada agar kebermanfaatan layanan merata.

ABSTRACT

This study aims to analyze and describe the creation of public value in the Wira Wiri Suroboyo public transportation service on the Joyoboyo-Lakarsantri route in the city of Surabaya. The Wira Wiri Suroboyo service is a strategic form of public transportation that supports community mobility in accessing narrow areas of Surabaya. This study was conducted using a qualitative method with a case study approach through data collection techniques such as interviews, observations, documentation, and secondary data analysis. Data analysis refers to the three dimensions of the strategic triangle of public value according to Moore, namely Legitimacy and Support, Operational Capability, and Public Value. The results of this study indicate that the Wira Wiri Suroboyo service has successfully created good public value, particularly in terms of regulatory legal foundations, positive community response, and affordable fares. However, service quality still needs to be improved by strengthening intermodal connectivity at bus stops and aligning fleet departure times to account for heavy traffic conditions. This study recommends developing dedicated public transportation lanes to improve punctuality, expanding pickup routes in residential areas with narrow roads, and increasing the number of vehicles to ensure equitable service benefits.

1. PENDAHULUAN

Kota Surabaya dikenal sebagai kota industri yang pertumbuhannya sangat berkaitan dengan perkembangan ekonomi. Di kawasan perkotaan, kualitas hidup masyarakat cenderung meningkat, salah satunya karena adanya peluang ekonomi yang menarik banyak orang untuk berpindah dan menetap di Surabaya. Perpindahan ini berdampak pada meningkatnya jumlah penduduk. Secara nasional, jumlah penduduk Indonesia terus mengalami kenaikan setiap tahun. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, jumlah penduduk pada tahun 2023 mencapai 278.696,2 jiwa, meningkat menjadi 281.603,8 jiwa pada tahun 2024, dan kembali bertambah menjadi 284.438,8 jiwa pada tahun 2025 (Statistik, 2025). Tingginya jumlah penduduk turut mendorong meningkatnya kebutuhan akan transportasi. Peningkatan penggunaan transportasi ini berpotensi mengganggu kelancaran aktivitas masyarakat jika tidak dikelola dengan baik. Salah satu permasalahan yang muncul adalah kemacetan lalu lintas yang perlu segera diatasi oleh pemerintah. Kemacetan menjadi kondisi yang hampir tidak terhindarkan di jalan raya, terutama karena kapasitas jalan yang tidak seimbang dengan jumlah kendaraan yang melintas (Erlanda & Radjikan, 2024). Kemacetan lalu lintas menjadi persoalan yang semakin kompleks, hal tersebut disebabkan karena adanya peningkatan jumlah penduduk yang diikuti dengan pertumbuhan kendaraan bermotor yang cepat sehingga memicu tinggi kepadatan lalu lintas. Kondisi ini berdampak pada terganggunya mobilitas masyarakat serta menurunnya kualitas lingkungan perkotaan. Selain menghambat produktivitas ekonomi, kemacetan juga dapat meningkatkan polusi udara serta berbagai dampak negatif lainnya (Rendra et al., 2024).

Berdasarkan data laporan INRIX dalam data lalu lintas, Kota Surabaya menjadi kota termacet di Indonesia pada tahun 2022. Pada tahun 2022, Surabaya mencatat rata-rata waktu yang terbuang akibat kemacetan sekitar 35 jam dalam satu tahun (Muhamad, 2023). Dalam menangani permasalahan kemacetan yang semakin meluas, pemerintah perlu mengambil langkah strategis dan terencana. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah melalui pengembangan dan peningkatan sistem transportasi publik yang berjalan dengan baik dan dapat digunakan dalam waktu jangka panjang. Transportasi publik memiliki peran yang sangat penting dalam menunjang kehidupan masyarakat. Seiring perkembangan kota Surabaya, sistem transportasi yang efektif, terintegrasi, dan terjangkau menjadi kebutuhan utama untuk mendukung aktivitas sehari-hari, dalam mengurangi kemacetan, serta memperkuat interaksi sosial. Penyediaan transportasi oleh pemerintah bertujuan untuk menjamin akses yang merata bagi seluruh masyarakat (Udin & Taufiq, 2025).

Peran penting pemerintah dalam penyediaan transportasi publik diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Pasal 138 ayat (1) dan (2), yang menyatakan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas penyelenggaraan angkutan umum untuk memenuhi kebutuhan angkutan yang selamat, aman, nyaman, serta terjangkau (Hamida & Kurniawan, 2023). Namun, dalam pelaksanaannya, transportasi publik masih menghadapi berbagai keterbatasan, yaitu belum optimalnya jangkauan layanan hingga ke daerah terpencil seperti gang atau jalan kecil yang menjadi jembatan antar kecamatan serta fasilitas yang kurang memadai (Rochmawan, 2024). Oleh karena itu, Pemerintah Kota Surabaya berupaya melakukan inovasi melalui peluncuran program Wira Wiri Suroboyo sebagai bentuk peningkatan layanan transportasi publik.

Program Wira Wiri Suroboyo diluncurkan pada 2 Maret 2023 oleh Eri Cahyadi sebagai inisiatif Dinas Perhubungan Kota Surabaya untuk menyediakan transportasi publik yang lebih merata dan mudah diakses, khususnya dalam menjangkau wilayah permukiman dan jalan sempit serta terintegrasi dengan sistem transportasi yang sudah ada di Surabaya (Novantiko et al., 2024). Program ini juga mencerminkan peralihan dari sistem transportasi tradisional ke moda transportasi berbasis teknologi melalui pemanfaatan aplikasi untuk pemantauan armada, metode pembayaran non-tunai, serta penyediaan layar informasi di dalam kabin penumpang (Rochmawan, 2024). Program ini direncanakan oleh bidang angkutan dan dilaksanakan oleh UPTD Pengelolaan Transportasi Umum. Pengaturan program ini tertuang dalam Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 22 Tahun 2023 tentang Tarif Dan Kontribusi Sampah dalam Penggunaan Layanan Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Dinas Pengelolaan Transportasi Umum Pada Dinas Perhubungan Kota Surabaya (Surabaya, 2023).

Program Wira Wiri Suroboyo hingga saat ini telah mengoperasikan berbagai rute yang menghubungkan sejumlah wilayah di Kota Surabaya, diantaranya, FD02 Mayjend Sungkono-Balaikota, FD03 TIJ-Gunung Anyar, FD04 SIER-Kota Lama, FD05 Mayjend Sungkono-RS Bhakti Dharmahusada, FD06 TIJ-Lakarsantri, FD07 Term. Bratang-Stasiun Psr. Turi, FD08 TOW-UNESA, FD09 Term. Menanggal-Term.Manukan, FD10 Term.Keputih-Bunguran, FD11 Term. Bratang-Shelter Bulak, dan FD12 Purabaya-Kenpark (Moovit, 2026). Keberadaan rute-rute tersebut menunjukkan upaya Pemerintah Kota Surabaya dalam memperluas jangkauan layanan transportasi publik serta meningkatkan konektivitas antar wilayah.

Tabel 1. Jumlah Penumpang Wira Wiri Suroboyo Tahun 2026

No.	Koridor Feeder	Rute	Jumlah Penumpang
1.	FD02	Mayjend Sungkono-Balaikota	35,380
2.	FD03	Terminal Intermoda Joyoboyo (TIJ)-Gunung Anyar	108,567
3.	FD04	SIER-Kota Lama	66,553
4.	FD05	Mayjend Sungkono-RS Bhakti Dharmahusada	52,753
5.	FD06	Terminal Intermoda Joyoboyo (TIJ)-Lakarsantri	184,041
6.	FD07	Terminal Bratang-Stasiun Pasar Turi	83,087
7.	FD08	Terminal Osowilangun (TOW)-UNESA	21,170
8.	FD09	Terminal Menanggal-Terminal Manukan	86,980
9.	FD10	Terminal Keputih-Bunguran	34,304
10.	FD11	Terminal Bratang-Shelter Bulak	21,218
11.	FD12	Purabaya-Kenpark	101,794

**Keterangan: Data tahun 2026 merupakan data sementara hingga bulan April*

Sumber: (Dinas Kota Perhubungan Surabaya, 2026)

Berdasarkan tabel tersebut, rute FD06 TIJ-Lakarsantri tercatat sebagai rute dengan jumlah penumpang tertinggi dibandingkan koridor feeder Wira Wiri Suroboyo lainnya, yakni sebanyak 184.041 penumpang hingga April 2026. Jumlah tersebut menunjukkan tingginya minat serta intensitas penggunaan masyarakat terhadap rute tersebut sebagai sarana transportasi umum. Tingginya jumlah penumpang pada rute FD06 juga sejalan dengan pernyataan Kepala UPTD

Pengelolaan Transportasi Umum Dishub Surabaya, Eni Sugiharti Fajarsari, yang menyatakan bahwa rute tersebut memiliki tingkat keterisian penumpang (*load factor*) tertinggi dibanding rute-rute lainnya.

“Rute Joyoboyo–Lakarsantri memang rute paling ramai. *Load factor* sudah mencapai di atas 150 persen,” ujar Eni Sugiharti Fajarsari.

(<https://radarsurabaya.jawapos.com/surabaya/777250252/dishub-surabaya-kaji-pemerataan-armada-feeder-rute-barat-paling-padat-load-factor-150-persen> diakses 27 Februari 2026, pukul 15:25 WIB)

Dengan demikian, penelitian ini akan berfokus pada rute FD06 TIJ–Lakarsantri atau lebih dikenal dengan rute Joyoboyo–Lakarsantri karena memiliki tingkat keterisian penumpang (*load factor*) tertinggi dibanding rute-rute lainnya. Rute ini melayani kawasan padat aktivitas seperti Wiyung, Karangpilang hingga koneksi ke Terminal Joyoboyo. Pada jam sibuk, khususnya pulang sekolah dan jam kerja, penumpukan penumpang kerap terjadi. Akibatnya, waktu tunggu terasa lebih lama bagi pengguna. Permasalahan lainnya, tingginya lonjakan penumpang membuat kapasitas yang tersedia belum sepenuhnya mengimbangi permintaan, terutama pada sore hari (Mahendra, 2026).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa diperlukan sudut pandang baru dalam upaya peningkatan nilai publik pada permasalahan tersebut, dan pada penelitian ini penulis mendasari teori *public value strategic triangle* terhadap Wira Wiri Suroboyo rute Joyoboyo–Lakarsantri yang berdasar pada teori *public value strategic triangle* menurut Mark Moore (1995) dalam Rahmah (2025) yang meliputi tiga indikator, yaitu legitimasi dan dukungan (*legitimacy and support*), kemampuan operasional (*operational capabilities*), dan nilai publik (*public value*). Dengan demikian, teori ini diharapkan dapat menjadi landasan untuk menciptakan *public value* sesuai dengan harapan masyarakat dan meningkatkan kenyamanan bagi masyarakat itu sendiri mengenai permasalahan yang mereka alami.

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji program Wira Wiri Suroboyo sebagai bagian dari pengembangan transportasi publik di Kota Surabaya. Menurut Achmad Nanda Zaky Udin dan Amal Taufiq (2025), program Wira Wiri Suroboyo merupakan bentuk inovasi transportasi publik yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya untuk meningkatkan aksesibilitas serta mobilitas masyarakat. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa pengembangan program dilakukan melalui penambahan armada, pengaturan rute yang menjangkau wilayah permukiman, serta penerapan sistem layanan yang lebih modern untuk meningkatkan kemudahan masyarakat dalam menggunakan transportasi publik.

Selain itu, Hadi dan Arif (2024) dalam penelitiannya juga menyoroti efektivitas program Wira Wiri Suroboyo sebagai moda transportasi publik di Kota Surabaya dengan menggunakan teori efektivitas dari Duncan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan program tersebut belum sepenuhnya efektif, khususnya pada aspek sarana prasarana serta beberapa aspek kelembagaan. Meskipun demikian, kedua penelitian tersebut lebih merujuk pada aspek inovasi dan efektivitas program secara umum. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengkaji program Wira Wiri Suroboyo dari perspektif yang berbeda, yaitu dengan menganalisis *public value* yang dihasilkan dari implementasi layanan pada rute

tertentu, sehingga diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai nilai manfaat yang dirasakan oleh masyarakat pengguna layanan.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus untuk menggambarkan tentang pendapat masyarakat terhadap pengalaman yang dirasakan dalam menggunakan transportasi Wira Wiri Suroboyo. Menurut Bogdan dan Taylor dalam Moleong menyatakan bahwa metodologi penelitian kualitatif merupakan jenis penelitian yang menghasilkan data deskriptif, baik dalam bentuk kata-kata, baik lisan maupun tertulis, yang diperoleh dari individu atau perilaku yang diamati (Safarudin et al., 2023). Studi kasus merupakan salah satu pendekatan dalam penelitian kualitatif yang berfokus pada eksplorasi mendalam suatu kasus, baik satu kasus maupun multipel kasus, dalam batasan konteks tertentu (Creswell, 2007).

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Perhubungan Kota Surabaya, khususnya pada Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pengelolaan Transportasi Umum, serta pada rute layanan Wira Wiri Suroboyo Joyoboyo-Lakarsantri. Penelitian ini menggunakan teknik analisis data dengan model yang dikembangkan oleh Miles, Huberman dan Saldana (2014), yang mencakup tiga tahapan utama: reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan (Miles et al., 2014). Data dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi serta didukung oleh data sekunder berupa dokumen resmi, laporan, jurnal, serta sumber literatur yang relevan dengan Program Wira Wiri Suroboyo. Data yang diperoleh kemudian dianalisis menggunakan dimensi *Public Value Strategic Triangle* menurut Mark Moore (1995) dalam Rahmah (2025) yang mencakup tiga indikator yaitu legitimasi dan dukungan (*legitimacy and support*), kemampuan operasional (*operational capabilities*), dan nilai publik (*public value*).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Kota Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pengelolaan Transportasi Umum merupakan salah satu unsur pelaksana teknis di bawah Dinas Perhubungan Kota Surabaya yang memiliki tanggung jawab dalam menjalankan kegiatan operasional serta penunjang di bidang transportasi publik. Salah satu layanan yang dikelola oleh UPTD tersebut adalah program Wira Wiri Suroboyo (Hamida & Kurniawan, 2023). Program ini dibentuk sebagai angkutan pengumpan (*feeder*) yang berfungsi membantu masyarakat menjangkau layanan transportasi utama di jalan raya. Kehadiran Wira Wiri Suroboyo juga menjadi solusi terhadap keterbatasan jangkauan Suroboyo Bus yang hanya dapat melintas pada jalur utama, sehingga armada *feeder* dengan ukuran yang lebih fleksibel mampu mengakses kawasan permukiman maupun jalan sempit di berbagai wilayah Kota Surabaya.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, pembahasan ini berfokus pada *public value* dalam layanan transportasi publik Wira Wiri Suroboyo pada rute Joyoboyo-Lakarsantri yang dikelola oleh Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pengelolaan Transportasi Umum Dinas Perhubungan Kota Surabaya. Analisis dilakukan terhadap pelayanan yang diberikan secara langsung kepada masyarakat sebagai pengguna layanan transportasi Wira Wiri Suroboyo dengan menggunakan

indikator dalam konsep *Strategic Triangle* yang dikemukakan oleh Moore dalam Rahmah (2025), yaitu legitimasi dan dukungan (*legitimacy and support*), kemampuan operasional (*operational capabilities*), dan nilai publik (*public value*).

1. Legitimasi dan Dukungan (*legitimacy and support*)

Legitimasi dan dukungan (*legitimacy and support*) merupakan indikator yang mencakup lingkungan atau aktor yang memberikan kewenangan terhadap suatu program atau kebijakan publik. Legitimasi dapat tercermin melalui regulasi yang mengatur program atau inovasi tersebut, upaya sosialisasi yang dilakukan, serta kemampuan pemerintah dalam mengimplementasikan strategi atau tindakan secara efektif. Sementara itu, dukungan mengacu pada adanya penerimaan dan persetujuan dari masyarakat terhadap inovasi tersebut, yang dapat dilihat dari respons publik terhadap program yang dijalankan.

Berdasarkan hasil penelitian, layanan Wira Wiri Suroboyo telah memiliki legitimasi yang cukup kuat melalui adanya Peraturan Wali Kota (Perwali), Peraturan Daerah (Perda), serta Surat Keputusan Kepala Dinas yang menjadi dasar operasional layanan. Pihak UPTD Pengelolaan Transportasi Umum Dinas Perhubungan Kota Surabaya menjelaskan bahwa seluruh operasional layanan harus berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku dan tidak dapat dilaksanakan di luar ketentuan yang ditetapkan pemerintah daerah. Selain itu, keberadaan Wira Wiri Suroboyo sebagai angkutan pengumpan (*feeder*) dirancang untuk membantu masyarakat di wilayah permukiman atau jalan sempit yang tidak dapat dijangkau bus besar. Pada rute Joyoboyo-Lakarsantri, keberadaan layanan ini membantu masyarakat dalam menjangkau kawasan permukiman menuju Terminal Intermoda Joyoboyo sebagai pusat integrasi transportasi di Kota Surabaya.

Dari sisi dukungan masyarakat, hasil wawancara menunjukkan bahwa keberadaan Wira Wiri Suroboyo memperoleh respons yang cukup positif dari pengguna layanan. Masyarakat menilai bahwa layanan tersebut mampu membantu mobilitas, khususnya dalam menjangkau wilayah-wilayah yang sulit diakses oleh transportasi umum lain. Hal tersebut menunjukkan bahwa program Wira Wiri Suroboyo telah diterima sebagai solusi transportasi publik yang mendukung kebutuhan mobilitas sehari-hari. Pada koridor Joyoboyo-Lakarsantri, layanan ini dimanfaatkan masyarakat sebagai transportasi penghubung untuk mendukung aktivitas sehari-hari, baik menuju kawasan pendidikan, pusat kegiatan masyarakat, maupun titik integrasi transportasi lainnya di Surabaya.

Namun demikian, dalam implementasinya masih ditemukan beberapa kendala pelayanan yang memengaruhi kenyamanan pengguna. Beberapa masyarakat mengeluhkan perilaku pengemudi yang dinilai kurang nyaman dalam berkendara sehingga menimbulkan rasa khawatir terhadap keselamatan penumpang. Selain itu, masyarakat juga menilai bahwa respons terhadap beberapa keluhan pengguna masih belum sepenuhnya optimal, terutama pada keluhan yang dianggap bersifat minor. Pada rute Joyoboyo-Lakarsantri, kondisi lalu lintas yang cukup padat pada jam sibuk menjadikan aspek keamanan dan kenyamanan berkendara sebagai perhatian penting bagi pengguna layanan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun program telah memperoleh legitimasi dan dukungan masyarakat yang cukup baik, masih diperlukan evaluasi terhadap kualitas

pelayanan dan penanganan keluhan pengguna agar layanan dapat berjalan lebih maksimal serta mampu meningkatkan kepuasan masyarakat.

Penjelasan yang telah diuraikan sejalan dengan penelitian terdahulu oleh Udin & Taufiq (2025) dengan judul Inovasi Transportasi Umum Wira-Wiri Sebagai Strategi Dinas Perhubungan Kota Surabaya Untuk Meningkatkan Aksesibilitas Dan Mobilitas Publik. Meskipun Program Wira Wiri Suroboyo telah memiliki legitimasi melalui dasar hukum yang jelas serta dukungan masyarakat, pada rute Joyoboyo-Lakarsantri, masih ditemukan beberapa kendala pelayanan yang menunjukkan perlunya peningkatan kualitas layanan dan penanganan keluhan pengguna oleh pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat pelayanan publik menurut Haryati (2024) bahwa pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas yang dilaksanakan oleh pemerintah atau lembaga publik untuk memenuhi kebutuhan dan ekspektasi masyarakat. Oleh karena itu, Dinas Perhubungan Kota Surabaya perlu terus berkomitmen dalam meningkatkan kualitas layanan Wira Wiri Suroboyo secara berkelanjutan agar manfaat layanan dapat dirasakan secara optimal oleh masyarakat Kota Surabaya.

2. Kemampuan Operasional (*operational capabilities*)

Kemampuan operasional (*operational capabilities*) merupakan indikator yang menekankan pada sejauh mana suatu kebijakan atau program dapat dijalankan secara efektif, sehingga aktivitas yang memiliki kewenangan dan nilai dapat dicapai oleh organisasi dengan dukungan pihak lain yang turut berperan dalam mewujudkannya, serta sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hasil penelitian, kemampuan operasional dalam pelayanan Wira Wiri Suroboyo terlihat dari pengelolaan tarif, pengaturan armada, serta penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM). UPTD Pengelolaan Transportasi Umum Dinas Perhubungan Kota Surabaya menjelaskan bahwa penetapan tarif layanan Wira Wiri Suroboyo disesuaikan berdasarkan kategori pengguna, mulai dari tarif umum, pelajar dan mahasiswa, hingga tarif gratis bagi kelompok tertentu seperti lansia, penyandang disabilitas, veteran, dan balita. Mekanisme tarif ini juga berlaku pada rute Joyoboyo-Lakarsantri, di mana pengguna umum dikenakan tarif Rp5.000, pelajar dan mahasiswa Rp2.500, serta gratis bagi lansia, penyandang disabilitas, veteran, dan balita. Selain itu, penyediaan jumlah armada pada setiap rute juga disesuaikan dengan tingkat kebutuhan dan permintaan penumpang, disertai pengawasan operasional melalui penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Dari sisi masyarakat, pengguna layanan menilai bahwa tarif Wira Wiri Suroboyo sudah cukup terjangkau dan sesuai dengan fasilitas yang diperoleh. Keberadaan armada *feeder* juga dinilai membantu masyarakat dalam menjangkau kawasan permukiman dan jalan sempit yang tidak dapat dilalui oleh bus besar. Pada rute Joyoboyo-Lakarsantri, penggunaan armada *feeder* menjadi penting karena wilayah tersebut didominasi kawasan permukiman dengan akses jalan yang relatif kecil sehingga layanan Wira Wiri Suroboyo dinilai cukup efektif dalam mendukung mobilitas masyarakat.

Meskipun demikian, pelaksanaan layanan di lapangan masih menghadapi beberapa kendala operasional, seperti kualitas pelayanan petugas yang belum konsisten dan cakupan layanan yang belum merata di seluruh wilayah Kota Surabaya, khususnya pada beberapa kawasan di Surabaya Utara. Sebagian

pengguna menilai bahwa pelayanan petugas belum konsisten, khususnya terkait sikap *helper* yang terkadang kurang ramah dalam melayani penumpang. Kondisi ini menjadi tantangan dalam kemampuan operasional layanan karena rute Joyoboyo-Lakarsantri melayani masyarakat dengan mobilitas harian yang cukup tinggi, seperti pelajar, mahasiswa, dan pekerja dari wilayah Surabaya Barat menuju pusat kota. Selain itu, tingginya mobilitas masyarakat komuter dari wilayah barat Surabaya menuju pusat kota juga menjadi tantangan dalam kemampuan operasional layanan sehingga konsistensi ketersediaan armada dan kualitas pelayanan pada rute Joyoboyo-Lakarsantri perlu terus ditingkatkan. Mekanisme sanksi berupa pemotongan kilometer yang diterapkan oleh UPTD perlu terus dioptimalkan agar efektif mendorong mitra pengelola menjaga standar layanan secara konsisten di rute ini. Berbagai hambatan tersebut menunjukkan bahwa layanan Wira Wiri Suroboyo telah memberikan kontribusi positif terhadap aksesibilitas transportasi publik, namun masih diperlukan peningkatan kualitas pelayanan dan pemerataan jangkauan layanan agar operasional transportasi dapat berjalan lebih maksimal sesuai kebutuhan masyarakat.

Penjelasan yang telah diuraikan sejalan dengan penelitian terdahulu Hadi & Arif (2024) yang berjudul Efektivitas Wira Wiri Suroboyo Sebagai Moda Transportasi Publik di Kota Surabaya, yang memiliki hubungan dengan indikator kemampuan operasional dalam penelitian ini. Program Wira Wiri Suroboyo telah menunjukkan kemampuan operasional melalui pengelolaan tarif yang terjangkau, pengawasan layanan berbasis SPM, serta penyediaan armada *feeder* yang membantu mobilitas masyarakat. Namun demikian, masih terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan layanan, seperti kualitas pelayanan yang belum konsisten dan jangkauan layanan yang belum merata di seluruh wilayah Kota Surabaya. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan kualitas pelayanan, pemerataan cakupan layanan, serta penguatan pengawasan operasional agar layanan transportasi publik dapat berjalan lebih maksimal sesuai kebutuhan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pemahaman pelayanan publik menurut Haryati (2024) bahwa pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas yang dilaksanakan oleh pemerintah atau lembaga publik untuk memenuhi kebutuhan dan ekspektasi masyarakat melalui penyediaan layanan yang berfokus pada peningkatan kesejahteraan serta kualitas hidup masyarakat. Dengan demikian, peningkatan kemampuan operasional secara berkelanjutan menjadi langkah yang krusial agar layanan Wira Wiri Suroboyo mampu memberikan pelayanan yang lebih optimal, merata, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kota Surabaya.

3. Nilai Publik (*public value*)

Dalam konsep segitiga Moore, nilai diartikan sebagai upaya menghasilkan sesuatu yang memiliki manfaat nyata dan signifikan bagi masyarakat. Artinya, setiap kebijakan atau program harus mampu memberikan hasil yang berguna dengan penggunaan sumber daya yang efisien. Peran administrasi publik tidak hanya sebatas penyedia layanan dan perlindungan sosial, tetapi juga sebagai aktor yang menciptakan nilai publik. Nilai tersebut tercermin dari manfaat yang dirasakan oleh masyarakat atau kelompok sasaran, baik dalam aspek ekonomi, politik, sosial dan budaya, pendidikan, maupun ekologi.

Berdasarkan hasil penelitian, keberadaan layanan Wira Wiri Suroboyo telah memberikan berbagai manfaat bagi masyarakat Kota Surabaya, khususnya dalam mendukung mobilitas masyarakat di wilayah permukiman dan jalan dengan akses terbatas. Kehadiran layanan *feeder* ini dinilai membantu masyarakat untuk menjangkau transportasi umum utama dengan biaya yang lebih terjangkau dibandingkan penggunaan kendaraan pribadi maupun transportasi online. Pada rute Joyoboyo-Lakarsantri, layanan ini berperan sebagai penghubung antara kawasan permukiman di wilayah barat Surabaya dengan Terminal Intermoda Joyoboyo sehingga memudahkan masyarakat dalam melanjutkan perjalanan menggunakan moda transportasi lain menuju berbagai wilayah. Selain itu, masyarakat juga menilai bahwa tarif layanan yang relatif murah memberikan dampak positif terhadap penghematan pengeluaran transportasi harian, terutama bagi pelajar, mahasiswa, dan masyarakat yang rutin menggunakan transportasi publik dalam aktivitas sehari-hari.

Selain memberikan manfaat ekonomi, layanan Wira Wiri Suroboyo juga dinilai memberikan nilai sosial bagi masyarakat. Kehadiran armada *feeder* memungkinkan masyarakat dari wilayah yang sebelumnya sulit dijangkau transportasi umum menjadi lebih mudah mengakses fasilitas publik, pusat pendidikan, maupun pusat aktivitas lainnya. Hal ini sejalan dengan tujuan awal program sebagai angkutan pengumpan yang dirancang untuk menjemput masyarakat dari kawasan perkampungan dan perumahan menuju angkutan bus di jalan raya, sehingga secara sosial program ini berkontribusi dalam mengurangi kesenjangan aksesibilitas transportasi antarwilayah di Kota Surabaya. Sebagian pengguna juga menilai bahwa penggunaan transportasi publik memberikan pengalaman sosial tersendiri karena masyarakat dapat lebih mengenal lingkungan sekitar serta meningkatkan interaksi dalam ruang publik perkotaan.

Namun demikian, dalam implementasinya masih ditemukan beberapa kendala yang menyebabkan nilai publik dari layanan Wira Wiri Suroboyo belum sepenuhnya optimal. Beberapa pengguna menilai bahwa jumlah armada yang masih terbatas menyebabkan layanan belum mampu mengurangi kemacetan secara signifikan, terutama pada jam sibuk. Selain itu, masyarakat juga menyoroti belum optimalnya integrasi antar rute dan halte sehingga perpindahan moda transportasi masih cukup menyulitkan pengguna. Dari sisi lingkungan, masyarakat menilai bahwa dampak pengurangan polusi belum terlalu terlihat karena armada yang digunakan masih menggunakan bahan bakar minyak serta jumlah masyarakat yang beralih dari kendaraan pribadi ke transportasi publik masih belum terlalu besar. Pada rute Joyoboyo-Lakarsantri, hambatan integrasi ini dirasakan langsung oleh pengguna karena jadwal kedatangan *feeder* sering kali belum sesuai dengan jadwal keberangkatan bus utama di Terminal Intermoda Joyoboyo, sehingga menyebabkan waktu tunggu penumpang menjadi lebih lama.

Pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya melalui UPTD Pengelolaan Transportasi Umum menjelaskan bahwa pengembangan layanan masih terus dilakukan melalui penambahan armada, pengembangan rute, serta penyesuaian operasional dengan kebutuhan masyarakat di masing-masing wilayah. Akan tetapi, proses pengembangan tersebut memerlukan berbagai penyesuaian, mulai dari

kesiapan anggaran, kondisi lalu lintas, hingga penyesuaian dengan angkutan umum lain agar tidak terjadi tumpang tindih pelayanan di lapangan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, indikator nilai publik dalam penelitian ini memiliki keterkaitan dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Hadi & Arif (2024) dengan judul Efektivitas Wira Wiri Suroboyo Sebagai Moda Transportasi Publik di Kota Surabaya. Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa program Wira Wiri Suroboyo telah memberikan manfaat bagi masyarakat, khususnya dalam meningkatkan aksesibilitas transportasi publik, membantu mobilitas masyarakat, serta memberikan alternatif transportasi dengan biaya yang lebih terjangkau. Namun demikian, pelaksanaan layanan masih menghadapi beberapa kendala, seperti keterbatasan sarana prasarana dan jangkauan layanan yang belum merata di seluruh wilayah Kota Surabaya. Oleh karena itu, diperlukan upaya peningkatan kualitas pelayanan, perluasan rute, penguatan integrasi antarmoda, serta penambahan jumlah armada agar nilai publik yang dihasilkan dapat lebih optimal.

Pembahasan

Analisis penciptaan nilai publik dalam layanan transportasi Wira Wiri Suroboyo pada rute FD06 Joyoboyo-Lakarsantri di Kota Surabaya dikaji secara komprehensif menggunakan konsep Segitiga Strategis (*Strategic Triangle*) dari Mark Moore, yang meliputi tiga dimensi utama: legitimasi dan dukungan (*legitimacy and support*), kemampuan operasional (*operational capabilities*), dan nilai publik (*public value*). Pada dimensi legitimasi dan dukungan, program yang diluncurkan pada 2 Maret 2023 oleh Wali Kota Eri Cahyadi ini telah memiliki fondasi hukum yang sangat kuat berupa regulasi resmi, seperti Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 22 Tahun 2023, Peraturan Daerah, serta Surat Keputusan Kepala Dinas yang mengikat seluruh operasional Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pengelolaan Transportasi Umum Dinas Perhubungan Kota Surabaya. Di sisi lain, dukungan masyarakat terhadap layanan *feeder* berbasis teknologi ini tergolong sangat tinggi dan memperoleh respons positif karena dirancang efektif untuk melintasi kawasan perumahan serta gang-gang sempit yang tidak mampu dijangkau oleh moda transportasi besar seperti Suroboyo Bus. Namun, kekuatan legitimasi ini masih dibayangi oleh beberapa kendala pelayanan di lapangan, seperti adanya keluhan pengguna rute Joyoboyo-Lakarsantri mengenai perilaku berkendara pengemudi yang dinilai kurang nyaman dan memicu rasa khawatir akan keselamatan penumpang, serta respons UPTD yang belum optimal dalam menangani aduan minor. Masalah kenyamanan ini krusial mengingat rute sepanjang koridor barat Surabaya tersebut melewati jalur dengan kondisi lalu lintas yang sangat padat pada jam sibuk, seperti waktu pulang sekolah dan jam kerja.

Selanjutnya, dimensi kemampuan operasional memfokuskan penilaian pada efektivitas pelaksanaan program di lapangan, yang salah satunya ditunjukkan lewat skema manajemen tarif terintegrasi dan berkeadilan. UPTD menetapkan tarif yang sangat terjangkau bagi masyarakat, yaitu tarif umum sebesar Rp5.000, tarif pelajar dan mahasiswa sebesar Rp2.500, serta tarif gratis khusus untuk kelompok lansia, veteran, penyandang disabilitas, dan balita. Kendati pengelolaan tarif dinilai memuaskan dan kuantitas armada telah dipantau berbasis Standar Pelayanan Minimal (SPM), kapabilitas operasional Wira Wiri Suroboyo di rute Joyoboyo-

Lakarsantri menghadapi tantangan besar akibat tingginya pergerakan kaum komuter harian. Rute FD06 ini tercatat memiliki keterisian penumpang (*load factor*) tertinggi di antara seluruh rute *feeder* yang ada di Surabaya, dengan akumulasi mencapai 184.041 penumpang hingga bulan April 2026 dan tingkat keterisian di atas 150 persen. Lonjakan penumpang yang ekstrem pada sore hari mengakibatkan kapasitas armada yang tersedia belum mampu mengimbangi permintaan secara konsisten, sehingga penegakan sanksi internal berupa pemotongan kilometer bagi mitra pengelola yang tidak menaati standar operasional harus terus dioptimalkan. Kualitas operasional juga kerap terhambat oleh inkonsistensi sikap petugas pendamping (*helper*) yang dinilai kurang ramah, serta belum meratanya jangkauan rute penjemputan ke wilayah lainnya seperti kawasan Surabaya Utara.

Terakhir, pada dimensi nilai publik, kehadiran Wira Wiri Suroboyo rute Joyoboyo-Lakarsantri terbukti memberikan kebermanfaatan nyata, baik secara ekonomi maupun sosial, dengan menyediakan alternatif sarana transportasi harian yang jauh lebih murah daripada kendaraan pribadi atau transportasi *online*. Dari perspektif sosial, layanan pengumpan ini berhasil mengurangi kesenjangan aksesibilitas antarwilayah dengan membuka keterisolasian jalur transportasi di perkampungan padat seperti Wiyung dan Karangpilang, sekaligus memfasilitasi interaksi sosial yang sehat di ruang publik perkotaan. Sayangnya, realisasi nilai publik ini belum sepenuhnya ideal akibat keterbatasan jumlah armada yang membuat kehadiran *feeder* belum sanggup mereduksi kemacetan kota secara signifikan, ditambah lagi dengan kontribusi emisi lingkungan yang belum optimal karena armada masih menggunakan bahan bakar minyak. Permasalahan disintegrasi rute juga dirasakan langsung oleh pengguna rute Joyoboyo-Lakarsantri karena ketidakselarasan jadwal kedatangan armada dengan waktu keberangkatan bus utama di Terminal Intermoda Joyoboyo (TIJ), yang diperparah oleh absennya jalur khusus transportasi publik sehingga memperlama waktu tunggu penumpang akibat kemacetan. Guna mengatasi defisit nilai publik tersebut, pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya terus mengkaji langkah strategis berupa penambahan jumlah armada secara merata, perluasan jaringan penjemputan di wilayah perkampungan sempit, serta pengusulan jalur khusus angkutan umum agar ketepatan waktu armada senantiasa terjaga demi kesejahteraan mobilitas masyarakat Surabaya.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Layanan transportasi publik Wira Wiri Suroboyo rute Joyoboyo-Lakarsantri telah menunjukkan keberhasilan dalam menciptakan *public value* melalui aspek legitimasi dan dukungan, kemampuan operasional, serta nilai publik. Aspek legitimasi terlihat dari dasar hukum yang jelas serta tanggapan positif masyarakat karena layanan ini membantu mobilitas, khususnya di wilayah permukiman yang sulit dijangkau transportasi umum lainnya. Dari aspek kemampuan operasional, layanan Wira Wiri Suroboyo telah mendukung aksesibilitas dengan menawarkan tarif terjangkau dengan armada *feeder* yang dapat menjangkau jalan sempit, serta didukung penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai standar operasional layanan. Sedangkan dari aspek nilai publik, program ini memberikan manfaat sosial dan ekonomi melalui kemudahan akses serta penyediaan alternatif transportasi yang lebih terjangkau bagi masyarakat.

Namun demikian, penciptaan *public value* belum sepenuhnya optimal dikarenakan masih terdapat kendala, seperti ketidakkonsistenan kualitas pelayanan petugas (*helper*), integrasi antarmoda yang belum optimal, dan cakupan layanan yang belum merata. Selain itu, perilaku berkendara pengemudi yang dinilai kurang nyaman serta ketidaksesuaian jadwal kedatangan armada akibat belum tersedianya jalur khusus turut memengaruhi efisiensi waktu tunggu serta kenyamanan pengguna layanan.

Saran

Bagi pengelola dan penyedia layanan transportasi publik Wira Wiri Suroboyo, yaitu UPTD Pengelolaan Transportasi Umum Kota Surabaya, peneliti menyarankan untuk melakukan pengembangan penyediaan jalur khusus transportasi publik di Kota Surabaya yang terpisah dari jalur umum sebagai langkah strategis untuk mengurangi tingkat kemacetan di Kota Surabaya dan sebagai upaya peningkatan *public value* dari layanan Wira Wiri Suroboyo terutama mengenai ketepatan waktu tunggu dan penjemputan penumpang. Selanjutnya, peneliti ini menyarankan untuk dapat memperluas titik rute penjemputan penumpang pada daerah-daerah dengan akses jalan sempit seperti perkampungan di Kota Surabaya dan penambahan armada untuk memenuhi kebutuhan mobilisasi masyarakat pada layanan transportasi publik agar seluruh masyarakat secara merata dapat merasakan kebermanfaatan dari penyediaan transportasi publik Wira Wiri Suroboyo.

Bagi peneliti, selanjutnya disarankan dapat melakukan penelitian dengan membandingkan rute FD06 sebagai rute terpadat dengan rute yang memiliki tingkat *load factor* lebih rendah guna mengetahui ketimpangan dari segi operasional dan layanan di wilayah Kota Surabaya. Selain itu, penelitian selanjutnya dapat memperluas kajian mengenai *public value* layanan Wira Wiri Suroboyo dengan melibatkan perspektif masyarakat secara lebih luas, sehingga dapat memberikan gambaran yang lebih mendalam terkait kebermanfaatan dan nilai publik yang dihasilkan oleh layanan tersebut.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Creswell, J. W. (2007). Qualitative Inquiry & research Design Choosing Among Five Approaches. In *Sage Publications* (Vol. 77, Issue 4, pp. 731-751).
- Erlanda, V., & Radjikan, R. (2024). Implementasi Program Suroboyo Bus Dalam Mengurangi Kemacetan Di Kota Surabaya. *Jurnal Ilmu Hukum Dan Tata Negara*, 2(2).
- Hadi, A. N. S., & Arif, L. (2024). Efektivitas Wira Wiri Suroboyo Sebagai Moda Transportasi Publik di Kota Surabaya Al-haq. *Reslaj : Religion Education Social Laa Roiba Journal*, 6(9), 4138-4149.
- Hamida, A., & Kurniawan, B. (2023). Implementasi Program Wira Wiri Suroboyo Di Dinas Perhubungan Kota Surabaya. *Publika*, 2663-2674.
- Haryati, E. (2024). *Pengantar Pelayanan Publik*. CV. Rey Media Grafika.
- Mahendra, D. (2026). Dishub Surabaya Kaji Pemerataan Armada *Feeder* , Rute Barat Paling Padat , Load Factor 150 Persen. *Radar Surabaya*, 1-11.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis A Methods Sourcebook*.

- Moovit. (2026). *Feeder Wira Wiri Suroboyo - Jadwal, Rute, dan Pemberhentian*. Moovitapp.Com.
- Muhamad, N. (2023). *Daftar 5 Kota Termacet di Indonesia Berdasarkan Rata-rata Lama Waktu yang Dhabiskan* (2022). Databoks.Katadata.Co.Id.
- 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.
- Rahmah. (2025). Public Value dalam Penerapan QRIS sebagai Inovasi Financial Technology Pada UMKM di Kota Makassar. *Galang Tanjung*, 2504, 1–9.
- Rendra, R., Maulana, M., Indartuti, E., & Rahmadanik, D. (2024). Evaluasi Dampak Kebijakan Transportasi Suroboyo Bus dalam Menanggulangi Kemacetan di Surabaya. *Presidensial:Jurnal Hukum, Administrasi Negara, Dan Kebijakan Publik*, 1(4).
- Rochmawan, R. (2024). *Evaluasi Kebijakan Angkutan Wirawiri Suroboyo Sebagai Upaya Percepatan Perkembangan Angkutan Umum Berbasis Teknologi Di Kota Surabaya Jawa Timur*. 4(03), 134–150.
- Safarudin, R., Zulfamanna, Kustati, M., & Sepriyanti, N. (2023). Penelitian Kualitatif. *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research*, 3(2), 9680–9694.
- Statistik, B. P. (2025). *Jumlah Penduduk Pertengahan Tahun (Ribu Jiwa)*. Bps.Go.Id.
- Surabaya, W. (2023). *Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 22 Tahun 2023 tentang Tarif Dan Kontribusi Sampah dalam Penggunaan Layanan Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Dinas Pengelolaan Transportasi Umum Pada Dinas Perhubungan Kota Surabaya*. Jdih.Surabaya.Go.Id.
- Udin, A. N. Z., & Taufiq, A. (2025). Inovasi Transportasi Umum Wira-Wiri Sebagai Strategi Dinas Perhubungan Kota Surabaya Untuk Meningkatkan Aksesibilitas dan Mobilitas Publik. *Jurnal PUBLIQUE*, 6(1), 17–35.
- Wahab, M. S. A., & Rahaju, T. (2021). Aplikasi Qlue Sebagai Media Partisipasi Publik Dalam Proses Pengawasan Kebijakan Di Provinsi Dki Jakarta. *Publika*, 561–572.