

## Evaluasi Kebijakan Transportasi Massal Kota Surabaya: Dampak Kegagalan Sterilisasi Jalur Prioritas terhadap Kinerja Waktu Tunggu Suroboyo Bus

Zidni Muntaha Ridho<sup>1\*</sup>, Ratnasari Dewi Faradilla<sup>2</sup>, Robi'atul Adawiyah<sup>3</sup>, Putri Nendi Kirani<sup>4</sup>, Kharisma Ilmi Alawy Wahbiyah<sup>5</sup>, Tauran<sup>6</sup>, Wilda Sumarsyah<sup>7</sup>

<sup>1-7</sup>Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

Alamat: Jl. Ketintang, Ketintang, Kec. Gayungan, Kota Surabaya, Jawa Timur 60231

\*Penulis Korespondensi: [zidnir08@gmail.com](mailto:zidnir08@gmail.com)

**Abstract.** *This study aims to evaluate the implementation of the Suroboyo Bus priority lane sterilization policy in Corridor R1/R2 of Surabaya City. The existence of this mass transportation is expected to unravel urban traffic congestion, but operational reality on the ground shows a significant deviation in waiting times. The approach used is a descriptive qualitative research utilizing the public policy evaluation criteria from William N. Dunn, which includes effectiveness, adequacy, and responsiveness. Primary and secondary data collection was conducted through observation, in-depth interviews, and documentation studies. The research results prove that the policy implementation has not been effective because the fleet waiting time reaches 32 minutes, which exceeds the 15-minute service standard due to the loss of road space autonomy in mixed traffic. The adequacy level of the instrument is considered very weak because visual paint markings have failed to create a psychological deterrent effect without being balanced by the construction of physical barriers and law enforcement. This structural failure impacts the low responsiveness of services, which then triggers a crisis of trust and a shift in commuter behavior towards ride-hailing services. The researcher recommends tactical interventions in the form of integrated law enforcement, the installation of concrete physical separators, and the adoption of transit signal priority technology at intersections.*

**Keywords:** *Mixed Traffic; Policy Evaluation; Priority Lane; Suroboyo Bus; William N. Dunn.*

**Abstrak.** Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi kebijakan sterilisasi jalur prioritas Suroboyo Bus di Koridor R1/R2 Kota Surabaya. Kehadiran transportasi massal ini diharapkan mampu mengurangi kemacetan perkotaan namun realitas operasional di lapangan menunjukkan adanya deviasi waktu tunggu yang signifikan. Pendekatan yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif dengan pisau analisis kriteria evaluasi kebijakan publik dari William N. Dunn yang mencakup efektivitas kecukupan dan responsivitas. Pengumpulan data primer dan sekunder dilakukan melalui tahapan observasi wawancara mendalam serta studi dokumentasi. Hasil penelitian membuktikan bahwa implementasi kebijakan belum efektif karena waktu tunggu armada mencapai 32 menit yang melampaui standar pelayanan 15 menit akibat hilangnya otonomi ruang jalan dalam pusaran lalu lintas campuran. Tingkat kecukupan instrumen dinilai sangat lemah karena marka cat visual terbukti gagal menciptakan daya cegah psikologis tanpa diimbangi pembangunan pembatas fisik dan penegakan hukum. Kegagalan struktural ini berdampak pada rendahnya responsivitas pelayanan yang kemudian memicu krisis kepercayaan dan pergeseran perilaku komuter menuju layanan transportasi daring. Peneliti merekomendasikan intervensi taktis berupa penegakan hukum terintegrasi pemasangan separator fisik beton serta adopsi teknologi prioritas sinyal transit di persimpangan jalan.

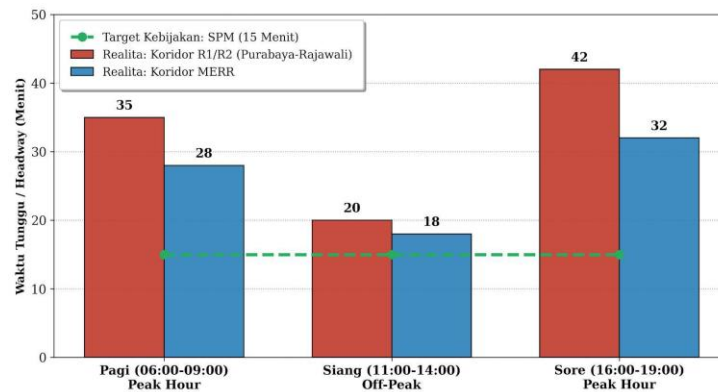
**Kata kunci:** Evaluasi Kebijakan; Jalur Prioritas; Lalu Lintas Campuran; Suroboyo Bus; William N. Dunn.

### 1. PENDAHULUAN

Perkembangan kawasan perkotaan yang masif secara global maupun nasional selalu berhadapan dengan eksternalitas negatif berupa krisis mobilitas. Urbanisasi dan pertumbuhan ekonomi yang pesat memicu peningkatan rasio kepemilikan kendaraan bermotor pribadi, yang pada gilirannya menyebabkan ketidakseimbangan antara volume lalu lintas dan kapasitas infrastruktur jalan (Tamin, 2000). Fenomena kemacetan ini tidak hanya menimbulkan kerugian

ekonomi akibat inefisiensi waktu, tetapi juga memicu degradasi lingkungan berupa peningkatan emisi karbon (World Bank, 2022). Sebagai respons atas kegagalan sistem transportasi berbasis kendaraan pribadi, paradigma tata kota modern bergeser pada pengarusutamaan angkutan umum massal. Pemerintah Kota Surabaya merespons tantangan ini melalui pengadaan Suroboyo Bus, yang secara legalistik diperkuat melalui Peraturan Walikota Surabaya Nomor 81 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Angkutan Massal (Pemerintah Kota Surabaya, 2021).

Indikator kinerja utama dari sebuah sistem transportasi massal terletak pada keandalan waktu dan kepastian waktu tunggu atau *headway*. Berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Dinas Perhubungan Kota Surabaya, *headway* ideal Suroboyo Bus ditetapkan maksimal 15 menit (Dinas Perhubungan Kota Surabaya, 2024). Namun, realitas operasional di lapangan menunjukkan deviasi kinerja yang ekstrem. Waktu tunggu armada di halte sering kali meleset dari standar, bahkan membengkak hingga 30 menit akibat rute yang masih menyatu dengan jalur kendaraan pribadi (Putri & Prabawati, 2020).



**Gambar 1.** Kesenjangan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Waktu Tunggu dengan Realitas Operasional.

Kesenjangan waktu operasional tersebut berakar dari kegagalan instansi terkait dalam mensterilisasi jalur prioritas. Konsep ideal transportasi massal menuntut adanya hak guna jalan eksklusif (*Right of Way*), namun implementasi di Surabaya belum maksimal karena armada masih terjebak dalam skema lalu lintas campuran (*mixed traffic*) yang rentan gesekan dengan kendaraan pribadi (Kurniawan, 2018). Marka jalur prioritas yang ada tidak dipatuhi dan tidak memiliki separator fisik pembatas, sehingga kendaraan umum secara bebas mengokupasi jalur bus tersebut.

Beberapa studi terdahulu telah berupaya mengevaluasi eksistensi Suroboyo Bus, namun mayoritas masih terjebak pada evaluasi kualitas pelayanan (*Service Quality*) dari dimensi keandalan fasilitas fisik halte (Oktaviani, 2023). Kajian lain juga lebih berfokus pada evaluasi

implementasi program terkait inovasi sistem transaksi pembayarannya (Hafizh & Wahyudi, 2021). Padahal, berkaca dari manajemen tata kota, sterilisasi jalur baik dengan separator fisik maupun sanksi tilang merupakan solusi mutlak untuk menjamin ketepatan waktu angkutan massal (Advani, 2021).

Terdapat kekosongan literatur (*research gap*) yang signifikan dalam membedah evaluasi Suroboyo Bus dari ranah hulu, yakni mengukur dampak langsung dari kegagalan penegakan hukum pada marka jalur prioritas terhadap degradasi kinerja *headway*. Jika ketidakpastian waktu tunggu ini dibiarkan, akan terjadi efek bumerang di mana penumpang kehilangan kepercayaan pada pemerintah dan kembali menggunakan kendaraan pribadi. Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengevaluasi implementasi kebijakan jalur prioritas Suroboyo Bus dengan bersandar pada indikator kriteria evaluasi kebijakan publik menurut Dunn (2018) yang difokuskan pada tiga dimensi: efektivitas, kecukupan, dan responsivitas.

## 2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian evaluasi (*evaluation research*) dalam format deskriptif. Dilihat dari dimensi pelaksanaannya, studi ini tergolong sebagai evaluasi formatif karena menilai kebijakan operasional yang sedang berlangsung guna merumuskan umpan balik, serta evaluasi formal karena menggunakan Standar Pelayanan Minimal (SPM) resmi dari pemerintah sebagai tolok ukur (Dunn, 2018). Pisau analisis yang digunakan difokuskan pada tiga kriteria evaluasi kebijakan publik, yaitu: efektivitas, kecukupan, dan responsivitas.

Data primer dikumpulkan secara simultan melalui teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) semi-terstruktur kepada informan kunci yang dipilih secara purposif, yakni pramudi Suroboyo Bus dan masyarakat penumpang di halte. Selain itu, peneliti melakukan observasi non-partisipan untuk menghitung durasi deviasi waktu tunggu (*headway*) secara manual menggunakan pewaktu (*stopwatch*) serta memantau tingkat okupansi jalur di titik kemacetan kritis Koridor R1/R2 (Terminal Purabaya - Halte Rajawali) pada jam sibuk sore hari (16.00–19.00 WIB). Data sekunder dihimpun melalui studi dokumentasi terhadap Peraturan Walikota Surabaya Nomor 81 Tahun 2021, dokumen SPM Dinas Perhubungan, dan log historis waktu perjalanan dari *Surabaya Intelligent Transport System* (SITS).

Untuk menjamin tingkat kepercayaan informasi (*trustworthiness*), keabsahan data diuji secara ketat menggunakan teknik triangulasi sumber (membandingkan silang perspektif aparat/pramudi dengan penumpang) serta triangulasi teknik (memvalidasi hasil wawancara

dengan observasi lapangan dan catatan dokumen SITS) (Moleong, 2017). Selanjutnya, data dianalisis menggunakan model analisis kualitatif interaktif dari Miles et al. (2014) yang dilakukan secara berkelanjutan melalui tiga tahapan konseptual: kondensasi data empiris, penyajian data ke dalam matriks evaluasi formatif, dan penarikan kesimpulan.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyajian data hasil penelitian ini didasarkan pada observasi nonpartisipan dan wawancara mendalam di Koridor R1/R2 pada rentang waktu jam sibuk sore hari. Indikator kinerja waktu tunggu diukur melalui kesesuaian antara waktu tiba armada dengan Standar Pelayanan Minimal yang menargetkan maksimal 15 menit. Observasi di Halte Ketintang mencatat adanya deviasi waktu yang sangat ekstrem di jalan raya. Armada Suroboyo Bus pertama terpantau merapat pada pukul 18.14 WIB dan armada kedua baru berhasil menjangkau halte pada pukul 18.46 WIB. Keterlambatan kedatangan armada yang mencapai 32 menit ini membuktikan kegagalan indikator kelancaran laju jalan. Armada kehilangan privilese di jalur prioritas dan terpaksa membaur bersama ribuan kendaraan pribadi dalam pusaran lalu lintas campuran.

**Tabel 1.** Komparasi Target Kebijakan dan Realitas *Headway* di Koridor R1/R2.

Indikator Kinerja	Target Kebijakan (SPM Dishub)	Realitas Lapangan (Jam Sibuk)
Waktu Tunggu ( <i>Headway</i> )	Maksimal 15 Menit	30 – 42 Menit
Kondisi Laju Armada	Lancar ( <i>Right of Way</i> )	Terjebak Kemacetan ( <i>Mixed Traffic</i> )

Analisis terhadap kriteria efektivitas dalam evaluasi kebijakan publik menuntut adanya pencapaian target teknis yang selaras dengan tujuan kebijakan. Temuan penelitian yang menunjukkan waktu tunggu aktual mencapai 32 menit secara tegas memberikan vonis bahwa kebijakan jalur prioritas Suroboyo Bus belum efektif (Rizal et al., 2023). Keterlambatan kronis ini merupakan dampak dari degradasi status jalan. Berdasarkan konsep manajemen transportasi, angkutan yang seharusnya memiliki hak jalan eksklusif pada praktiknya terdegradasi menjadi angkutan konvensional yang beroperasi dalam lalu lintas campuran (Vuchic, 2007). Hal ini membuktikan terjadinya kesenjangan implementasi yang parah karena armada kehilangan otonomi waktu tempuhnya akibat disandera oleh volume kendaraan pribadi di jaringan jalan protokol.

Kegagalan laju armada berakar dari kondisi rekayasa infrastruktur yang hanya mengandalkan marka cat visual tanpa separator pembatas fisik. Hasil observasi memotret secara langsung bagaimana kendaraan roda dua dan roda empat dengan leluasa melakukan manuver pemotongan lajur dan mengokupasi area prioritas tersebut.



**Gambar 2.** Kegagalan Jalur Prioritas Akibat Okupasi Kendaraan Pribadi.

Kondisi ini diperparah oleh kekosongan otoritas pengawasan karena tidak ditemukan kehadiran aparat penegak hukum dari Dinas Perhubungan maupun Satlantas Polrestabes Kota Surabaya yang bersiaga menghalau pelanggar di titik kemacetan kritis. Beban teknis ini ditanggung langsung oleh pramudi di lapangan yang kesulitan bermanuver dengan aman akibat absennya petugas pengurai simpang jalan.

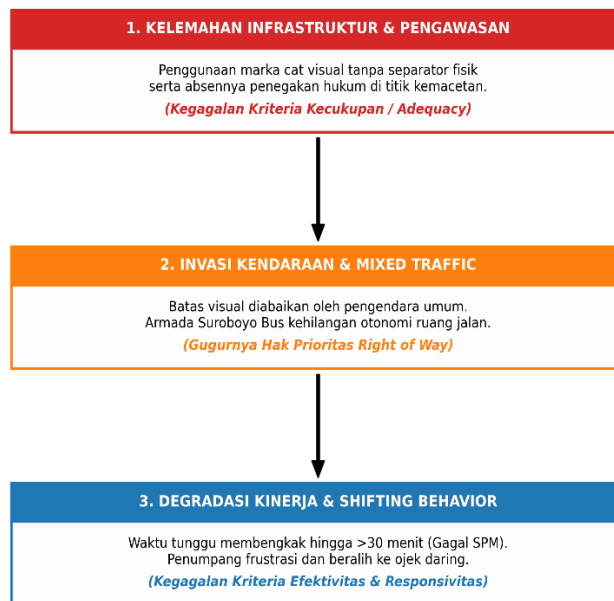
Evaluasi terhadap kriteria kecukupan bertujuan menilai apakah instrumen kebijakan sudah mampu memecahkan masalah secara fundamental. Penggunaan marka visual berupa cat aspal kuning tanpa separator fisik terbukti gagal menciptakan daya cegah. Fenomena ilusi sterilisasi muncul karena batas teritorial bus hanya ada secara visual namun tidak memiliki wibawa secara mekanis yang pada akhirnya mengundang invasi massal kendaraan pribadi. Kelemahan infrastruktur ini semakin diperparah oleh terjadinya pembiaran institusional di tingkat lapangan. Absennya penegakan hukum dan patroli rutin di titik penyempitan melegitimasi pelanggaran marka jalur sehingga marka tersebut terbukti gagal secara fungsional dalam memproteksi operasional angkutan massal.

Dampak dari ketidakpastian waktu operasional terlihat dari akumulasi penumpang yang signifikan seiring membengkaknya waktu tunggu. Indikasi kegelisahan yang eskalatif tervisualisasi dari perilaku penumpang yang berulang kali memeriksa jam tangan hingga mengecek aplikasi pelacak dengan raut wajah frustrasi. Selain dari perspektif pengguna, hasil penelitian juga mengungkap kepasifan instansi melalui peran pusat kendali. Alih-alih

memberikan intervensi kedaruratan saat terjadi penumpukan kendaraan, instansi bertindak sangat pasif dan hanya melakukan pemantauan jarak jauh tanpa menerjunkan bantuan operasional ke jalan raya.

Responsivitas pelayanan publik diukur dari sejauh mana kebijakan memenuhi kebutuhan utilitas waktu kelompok sasaran. Ketidakpastian jadwal yang dialami penumpang di halte telah menciptakan krisis kepercayaan publik. Fenomena pergeseran perilaku di mana penumpang beralih ke layanan transportasi komersial berbasis aplikasi ojek daring merupakan bentuk protes rasional masyarakat terhadap layanan yang dianggap tidak responsif (Iriyanti et al., 2021). Di sisi lain, terjadi disfungsi taktis pada sistem pemantauan terpusat. Pusat kendali yang seharusnya berperan sebagai instrumen intervensi darurat saat armada terjebak kemacetan justru bertindak sekadar sebagai pengawas pasif. Lambannya kelincahan birokrasi dalam mengeksekusi tindakan penyelamatan armada menegaskan bahwa tata kelola transportasi massal di Surabaya masih jauh dari standar pelayanan publik yang adaptif.

#### SKEMA EFEK DOMINO KEGAGALAN KEBIJAKAN STERILISASI JALUR



Gambar 3. Model Bagan Alir Efek Domino Kegagalan Implementasi Jalur Prioritas.

#### 4. KESIMPULAN DAN SARAN

Implementasi kebijakan sterilisasi jalur prioritas Suroboyo Bus di Koridor R1/R2 belum mencapai target kinerja secara komprehensif. Berdasarkan kriteria efektivitas kebijakan ini gagal memenuhi target waktu tunggu 15 menit karena armada terpaksa beroperasi dalam skema lalu lintas campuran. Tingkat kecukupan instrumen dinilai sangat lemah akibat penggunaan

marka visual yang terbukti tidak mampu menciptakan daya cegah tanpa adanya pembatas fisik dan penegakan hukum. Kegagalan struktural tersebut berdampak langsung pada rendahnya responsivitas pelayanan yang memicu defisit kepercayaan publik dan munculnya fenomena pergeseran perilaku penumpang menuju layanan transportasi komersial berbasis aplikasi.

Sebagai umpan balik taktis bagi tata kelola transportasi Kota Surabaya peneliti merumuskan tiga tahapan rekomendasi kebijakan. Pada tahap jangka pendek Dinas Perhubungan bersama Polrestabes Surabaya harus segera menginisiasi penegakan hukum lalu lintas terintegrasi di jalur prioritas melalui tilang manual maupun kamera E-TLE. Untuk strategi jangka menengah pemerintah perlu meningkatkan wibawa tata ruang jalan dengan membangun separator fisik beton pada koridor yang memiliki tingkat hambatan samping paling kronis. Pada tahap jangka panjang pusat kendali harus diintegrasikan dengan teknologi Transit Signal Priority yang secara otomatis memberikan prioritas lampu hijau bagi armada di persimpangan guna memulihkan keandalan waktu operasional.

## DAFTAR REFERENSI

- Advani, M. (2021). Direction change dan sterilisasi jalur busway sebagai solusi alternatif mengurangi angka kecelakaan dan menertibkan lalu lintas. *Jurnal Keselamatan Transportasi*, 9(1), 45–60.
- Dinas Perhubungan Kota Surabaya. (2024). *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Dinas Perhubungan Kota Surabaya Tahun 2023*.
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th ed.). Routledge.
- Hafizh, R. L., & Wahyudi, A. (2021). Efektivitas Quick Response Code Indonesian Standard (QRIS) sebagai metode pembayaran nontunai Suroboyo Bus. *Jurnal Ekonomi, Hukum, Dan Sains Sosial (JEHSS)*, 1(2), 15–28.
- Irijayanti, A. D., Sari, D. W., & Rosida, I. (2021). Perilaku pemilihan moda transportasi pekerja komuter: Studi kasus Jabodetabek. *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan Indonesia*, 21(2), 125–147. <https://doi.org/10.21002/jepi.2021.09>
- Kurniawan, A. A. (2018). Implementasi Suroboyo Bus di Dinas Perhubungan Kota Surabaya. *Publika*, 6(9), 1–12.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. SAGE Publications.
- Moleong, L. J. (2017). *Metodologi penelitian kualitatif*. Remaja Rosdakarya.
- Oktaviani, E. (2023). *Kualitas pelayanan transportasi perkotaan dalam meningkatkan kepuasan masyarakat di Surabaya (Studi kasus pada angkutan Suroboyo Bus)*.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2021). *Peraturan Walikota Surabaya Nomor 81 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Angkutan Massal*.
- Putri, N. A., & Prabawati, I. (2020). Evaluasi pelaksanaan Suroboyo Bus di Dinas Perhubungan Kota Surabaya. *Publika*, 8(3), 1–9.

- Rizal, Y. A. H., Ari, I. R. D., & Waloejo, B. S. (2023). Evaluasi kinerja operasional dan kinerja pelayanan Bus Rapid Transit (BRT) Trans Mebidang. *Planning for Urban Region and Environment Journal (PURE)*, 12(4), 109–120. <https://purejournal.ub.ac.id/index.php/pure/article/view/628>
- Tamin, O. Z. (2000). *Perencanaan dan Pemodelan Transportasi*. Penerbit ITB.
- Vuchic, V. R. (2007). *Urban Transit: Operations, Planning, and Economics*. John Wiley & Sons.
- World Bank. (2022). *Urban Transport and Climate Change*.