



---

## ***Collaborative Governance Dalam Layanan Bus Rapid Transit Di Kota Surakarta Tahun 2010-2019: Studi Tentang Kegagalan Kolaborasi***

<sup>1</sup>Elisa Fitriyani, <sup>2</sup>Didik Gunawan Suharto  
<sup>1,2</sup> Universitas Sebelas Maret

---

### Info Artikel

Sejarah Artikel:

Diterima: **14-06-2021**

Disetujui: **19-07-2021**

Dipublikasikan : **27-07-2021**

---

Kata Kunci :

Collaborative  
Governance, Bus  
Rapid Transit,  
Stakeholder

---

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses dan efektivitas keberhasilan collaborative governance dalam layanan bus rapid transit di Kota Surakarta. Obyek penelitian adalah proses kolaborasi dalam layanan bus rapid transit di Kota Surakarta pada tahun 2010-2019. Penelitian ini dilakukan melalui pendekatan deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data dengan wawancara mendalam dan sumber dokumentasi yang berasal dari dokumen yang relevan. Informan dalam penelitian terdiri dari stakeholder terkait, yaitu unsur: Dinas Perhubungan Kota Surakarta, Unit Pelaksana Teknis (UPT) Transportasi Kota Surakarta, Perum DAMRI Surakarta, dan PT. Bengawan Solo Trans. Teknik analisis data dengan menggunakan model analisis interaktif. Berdasarkan penelitian dapat dirumuskan hasil; pertama, proses dialog tatap muka merupakan awalan dalam menjalin kerjasama melalui dialog langsung antar stakeholder. Proses membangun kepercayaan dilakukan sejak awal dialog tatap muka yang bertujuan agar kolaborasi bisa terus menerus berjalan dengan baik. Komitmen terhadap proses ditunjukkan dalam bentuk dokumen Nota Kesepakatan Bersama dan pembentukan konsorsium PT. Bengawan Solo Trans. Upaya membangun kesepahaman bersama dilaksanakan dalam bentuk pertemuan rutin secara formal maupun non-formal. Proses kolaborasi kehilangan momentum pada fase outcome jangka menengah dikarenakan kerugian yang dialami Perum DAMRI, sehingga mempengaruhi dorongan siklus yang baik dalam membangun kepercayaan dan komitmen. Kedua, dalam hal keberhasilan kolaborasi, struktur jaringan sudah terbentuk secara formal, terdapat kesepakatan dan kontrak tertulis. Komitmen terhadap tujuan mengalami pemudaran yang berujung pada pemutusan kontrak kerjasama. Kepercayaan antar stakeholder meluntur akibat adanya wanprestasi dari stakeholder. Tata kelola, akses terhadap kekuasaan, pembagian akuntabilitas/responsibilitas, serta berbagi informasi secara formal sudah dinyatakan dalam Nota Kesepakatan Bersama/MoU dan secara normatif sudah berjalan. Pada aspek akses terhadap sumber daya proses kolaborasi mengalami kegagalan akibat tidak cukup tersedianya sumber daya keuangan sebagai subsidi layanan bus rapid transit. Proses collaborative governance dalam layanan bus rapid transit memerlukan tersedianya akses sumber daya yang memadai.

---

## **Collaborative Governance In Bus Rapid Transit Service In Surakarta City In 2010-2019: Study On Collaborative Failure**

---

### *Abstract*

*This research aims to analyze the success and the effectiveness of collaborative governance process in bus rapid transit service in Surakarta City. The object of research is collaborative process in bus rapid transit service in Surakarta City in 2010-2019. This research was conducted through descriptive qualitative approach. Techniques of collecting data used were in-depth interview and documentation source deriving from relevant document. Informant of research consisted of related stakeholder: Surakarta City Transportation Service Office, Transportation Technical Implementing Unit (TIU) of Surakarta City, Perum DAMRI Surakarta, and PT. Bengawan Solo Trans. Technique of analyzing data used was an interactive model of analysis. The result of research shows firstly that face to face process is a preliminary step in establishing cooperation through direct dialog between stakeholder. Trust building process has been conducted since face-to-face dialogue aiming to keep the collaboration running well. Commitment to process is displayed in the form of Memorandum of Understanding (MoU) document and consortium establishment, PT. Bengawan Solo Trans. Shared understanding effort is implemented in the form of both formal and non-formal routine meeting. Collaborative process loses its momentum in intermediate outcome phase due to the loss suffered from by Perum DAMRI, thereby affecting the good cycle incentive in building trust and commitment. Secondly, in relation to successful collaboration, network structure has been created formally and there are written agreement and contract. The commitment to a common purpose wanes gradually ending up in cooperation contract termination. Trust among the participant also wanes due to stakeholders' non-performance. Governance, access to authority, distributive accountability/responsibility, and information sharing has been stated formally in Memorandum of Understanding and has run normatively. In the aspect of access to resources, collaborative process fails along with the unavailable financial resource to subsidize bus rapid transit service. Collaborative governance process in bus rapid transit service needs the available access to adequate resource.*

---

2021 Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik\_Ummat

\*Alamat Korespondensi:

<sup>1</sup> [Didikgusuharto@Staff.uns.ac.id](mailto:Didikgusuharto@Staff.uns.ac.id)

## PENDAHULUAN

Persoalan transportasi merupakan masalah klasik yang mudah ditemukan di berbagai tempat. Persoalan tersebut mutlak harus diselesaikan melihat urgensi dari kelancaran dan kemudahan transportasi, khususnya di perkotaan. Sektor transportasi menjadi pendorong kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah/negara. Dinamika kegiatan manusia menempatkan transportasi sebagai kebutuhan strategis. Namun, pengelolaan transportasi bukan persoalan sederhana untuk diselesaikan dikarenakan kompleksitas permasalahannya. Kegagalan pengelolaan transportasi berpotensi menimbulkan persoalan lain, seperti kemacetan lalu lintas.

Salah satu alternatif pengelolaan transportasi massal yang sekaligus efektif menyelesaikan kemacetan lalu lintas adalah penyediaan fasilitas angkutan umum yang memadai. UU Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan pasal 139 menyebutkan bahwa kewajiban bagi pemerintah daerah untuk menyediakan angkutan umum, Dalam konteks tersebut, Pemerintah Kota Surakarta melalui Dinas Perhubungan Kota Surakarta telah menyediakan sistem transportasi umum berupa *Bus Rapid Transit* (BRT) sebagai solusi untuk mengurai kemacetan lalu lintas.

*Bus rapid transit* memiliki beberapa karakter yang menurut *Canadian Urban Transit Association* (dalam Deng & Nelson, 2011) meliputi komponen: *running ways* (jalur untuk bis); stasiun, dengan persyaratan minimum adanya informasi bagi penumpang, tempat duduk, perlindungan dari cuaca buruk, pencahayaan yang tepat dan cukup, peron atau ruang untuk menunggu, naik, dan turun bis; kendaraan yang menarik dan ramah lingkungan; ada berbagai layanan *service* seperti *all stops route(s)*, *limited stop service*, dan *feeder services*; penarikan tarif, multi-pintu masuk untuk pelanggan dengan media tarif Prabayar; serta ITS, kumpulan komputer dan teknologi komunikasi yang dapat meningkatkan kenyamanan, keamanan, dan keandalan layanan BRT.

Moda transportasi BRT efektif mampu mengurangi angka pertumbuhan kendaraan pribadi di wilayah yang dilewati/menjadi rute BRT. Keefektifan BRT itu karena BRT sudah terintegrasi, memiliki tempat pemberhentian khusus yang nyaman, pendapat penumpang yang menyatakan BRT sudah aman, nyaman dan tarifnya terjangkau (Pradipta et al., 2014).

Pemilihan sistem BRT dinilai cukup ideal dikembangkan di negara berkembang seperti Indonesia, sebelum mampu membuat sistem transportasi berbasis rel kereta api yang memerlukan waktu lama dan biaya besar untuk investasi pembangunannya. Menurut Kementerian Perhubungan hingga tahun 2020 terdapat 15 kota di Indonesia yang telah mengimplementasikan BRT. Salah satu kota yang melaksanakan program BRT yaitu Kota Surakarta atau Solo.

Pada era sekarang, pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal yang memonopoli pelayanan publik, melainkan memerlukan aktor lain karena keterbatasan kemampuan pemerintah. Sehingga upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam pemenuhan layanan publik, yaitu dengan melibatkan peran dari pihak swasta. Kerja sama antar aktor atau antar institusi dalam pencapaian tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara mandiri sering disebut dengan kolaborasi. Konsep *collaborative governance* menjadi alternatif pembangunan transportasi di perkotaan. *Collaborative governance* dimaknai sebagai kolaborasi antara sektor publik dan non publik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

*Collaborative governance* dapat diartikan sebagai proses dan struktur pengambilan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang melibatkan dan mengatur satu atau lebih lembaga publik yang secara langsung terlibat dengan para *stakeholder* non publik, bersifat formal, berorientasi konsensus, dan musyawarah yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik yang tidak bisa dicapai jika dilakukan oleh satu pihak saja (Ansell & Gash, 2007; Emerson et al., 2012).

Lebih lanjut Emerson et al. (2012) mengemukakan terdapat enam kriteria yang ada dalam *collaborative governance*, yakni: terdapat lembaga publik, *private*, dan masyarakat; aktor *non-state* ikut berpartisipasi; peserta terlibat dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya berkonsultasi; forum secara resmi terorganisir dan bertemu secara kolektif; forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus; dan fokus kerja sama adalah dalam hal kebijakan publik atau manajemen publik.

Penerapan *collaborative governance* di sektor transportasi di Kota Surakarta dapat dilihat dari pelaksanaan program Batik Solo Trans (BST). Pada tahun 2010, Pemerintah Kota Surakarta menggelar *soft launching* Batik Solo Trans. BST adalah sistem transportasi umum berupa *Bus Rapid Transit* (BRT) terpadu yang merupakan bis kota dengan pelayanan sesuai standar operasional yang baik demi kenyamanan dan keamanan para penumpang. BST mulai beroperasi dengan menggandeng Perum DAMRI Surakarta dan konsorsium PT. Bengawan Solo Trans. Konsorsium PT. BST adalah pembiayaan bersama suatu proyek/perusahaan dari 5 Perusahaan Otobus (PO) di Kota Surakarta yaitu PO Nusa, PO Surya Kencana, PO Sumber Rahayu, PO ATMO, dan PO SKA Jaya. Hingga tahun 2019, BST memiliki 8 koridor yang beroperasi secara aktif. Pengelolaan Koridor 1 dan 4 dilakukan oleh Perum DAMRI, sementara PT. BST mengelola Koridor 2 dan 3. Pada bulan Februari 2019, Pemerintah Kota Surakarta memutuskan kontrak kerja sama pengelolaan Koridor 1 BST dengan Perum DAMRI dengan rute terminal Palur-terminal Kartasura-bandara internasional Adisoemarmo PP. Pemutusan kontrak kerja sama tersebut dikarenakan kesalahan dalam manajemen dan sikap Perum

DAMRI yang tidak menjalankan kesepakatan awal yakni bersedia mengelola Koridor 4 tanpa dukungan subsidi sebelum mengoperasikan Koridor 1 dengan subsidi. Hal tersebut menyebabkan Pemerintah Kota Surakarta memutuskan untuk mengalihkan pengelolaan Koridor 1 dan 4 dari Perum DAMRI kepada konsorsium PT. BST. Beranjak dari peristiwa itu dapat dilihat bahwa dalam pengelolaan Batik Solo Trans belum terlihat adanya proses *collaborative governance* yang tepat karena gagalnya kolaborasi yang dilakukan.

Kajian mengenai *collaborative governance* dan BRT pernah dilakukan melalui sejumlah penelitian di dalam dan luar negeri. Penelitian Wang et al. (2020) memperlihatkan bahwa pemerintah bekerja sama dengan perusahaan swasta dalam kebijakan layanan operasionalisasi sepeda (*bicycle-sharing*) di kota, kontrol lalu lintas, rencana parkir sepeda, dan aspek lain dari sistem layanan. Hubungan kerja sama formal membuat implementasi proses berjalan lebih lancar. Sedangkan Hrelja et al., (2016) mengkaji tentang kontributor keberhasilan kolaborasi. Kolaborasi mengalami pergeseran bertahap, mulai dari situasi dimana hasil yang diinginkan tidak mungkin dicapai secara terpisah sehingga kolaborasi diperlukan (aksi bersama kondisi) untuk pindah ke tahap dimana masalah dijelaskan dan tujuan bersama dibagikan (nilai primer). Langkah perantara (nilai sekunder) diperlukan untuk mendorong kepercayaan, saling pengertian, dan meningkatkan keterlibatan.

Penelitian *collaborative governance* dalam Forum *Corporate Social Responsibility* dan dalam penanganan rob masing-masing pernah dilakukan oleh Mutiarawati (2017) dan Furqoni, et al. (2019). Kedua penelitian menghasilkan kesimpulan bahwa kolaborasi sudah berjalan namun tingkat keberhasilannya belum maksimal.

Penelitian tentang *bus rapid transit* dilakukan oleh Wijaya et al. (2017). Hasil penelitiannya, proyek BRT di Bandung dan Surabaya memberikan hasil berbeda karena peran sosial-politik aktor di kedua kota. Pemerintah pusat mengendalikan kebijakan dan perencanaan transportasi melalui pendanaan. Namun, dalam hal perencanaan dan implementasi proyek, peran pemerintah pusat perlahan-lahan berkurang. Menurut Wibowo (2020) faktor-faktor yang menghambat kolaborasi dalam pelayanan BRT adalah faktor budaya dan faktor institusi.

Artikel ini memiliki kebaruan dibanding kajian yang telah ada tersebut, terutama dalam menganalisis proses pelayanan BRT di Kota Surakarta dari perspektif *collaborative governance*, sekaligus menganalisis efektivitas kolaborasinya. Proses *collaborative governance* dalam layanan *bus rapid transit* dianalisis dengan menggunakan komponen proses kolaborasi menurut Ansell & Gash (2007), yang meliputi: *face to face dialogue, trust building, commitment to process, shared understanding, dan intermediate outcomes*. Sedangkan efektivitas keberhasilan kolaborasi dianalisis dari pendapat De Seve (dalam Sudarmo, 2011)

yang terdiri dari: *network structure, commitment to a common purpose, trust among the participants, governance, access to authority, distributive accountability/responsibility, information sharing, dan access to resources*. Tujuan artikel ini yaitu menganalisis proses *collaborative governance* dan efektivitas pelaksanaan kolaborasi dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta pada tahun 2010-2019.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, dengan mendeskripsikan secara kualitatif proses *collaborative governance* dan efektivitas kolaborasi dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta pada tahun 2010-2019. Subyek penelitian adalah proses *collaborative governance* pada layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta pada tahun 2010-2019 yang melibatkan Pemerintah Kota Surakarta, Perusahaan Umum DAMRI Surakarta, dan PT. Bengawan Solo Trans. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam secara langsung dan daring (dalam jaringan) dengan informan terkait yang mengetahui tentang permasalahan penelitian yakni dari unsur Dinas Perhubungan Kota Surakarta, UPT Transportasi Kota Surakarta, Perusahaan Umum DAMRI Surakarta, dan PT. Bengawan Solo Trans, serta melalui metode dokumentasi yang berupa peraturan, kebijakan, pemberitaan media elektronik, dan jurnal yang berkaitan dengan proses dan efektivitas *collaborative governance*. Validitas data pada penelitian ini menggunakan triangulasi sumber dan teknik. Teknik analisis data dengan model analisis interaktif melalui tiga alur kegiatan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan, berdasarkan data yang diperoleh dari hasil wawancara informan dan dokumentasi yang berkaitan dengan pelaksanaan *collaborative governance* dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Implementasi *Bus Rapid Transit* (BRT) di Kota Surakarta diterapkan dalam Program Batik Solo Trans (BST). Batik Solo Trans mulai beroperasi pada tanggal 1 September 2010. Dalam pengelolaan program BST, Pemerintah Kota Surakarta (Dinas Perhubungan) menjalin kerjasama dengan para operator yang terdiri dari perusahaan BUMN dan pihak swasta. Perusahaan BUMN yaitu Perum DAMRI dan pihak swasta yaitu PT. Bengawan Solo Trans. PT. Bengawan Solo Trans merupakan gabungan dari 5 PO (Perusahaan Otobus) di Kota Surakarta yang terdiri dari: PO. Nusa, PO. Surya Kencana, PO. Sumber Rahayu, PO. ATMO, dan PO. SKA Jaya. Sejak 25 Februari 2014, Batik Solo Trans (BST) telah memiliki trayek 8 koridor. Adapun rute masing-masing koridor adalah sebagai berikut: Koridor 1 (Bandara

Adisoemarmo – Palur), Koridor 2 (Kartasura – Palur), Koridor 3 (Palur – Kartasura), Koridor 4 (Kartasura – Solo Baru), Koridor 5 (Mojosongo – Solo Baru), Koridor 6 (Kadipiro – Semanggi), Koridor 7 (Palur – Solo Baru), dan Koridor 8 (Palur – Kartasura).

### **Proses *collaborative governance* dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta**

Proses *collaborative governance* dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta dikaji menurut pendapat Ansell & Gash (2007), yang meliputi: *face to face dialogue*, *trust building*, *commitment to process*, *shared understanding*, dan *intermediate outcomes*.

#### **Dialog tatap muka (*face to face dialogue*)**

Tata kelola kolaboratif dibangun berdasarkan dialog tatap muka antar *stakeholder*. Dialog tatap muka berarti keterlibatan semua pihak dalam proses dialog secara langsung dan ikut serta berperan aktif dalam proses pembuatan setiap keputusan terkait dengan kepentingan bersama. Dalam pelaksanaan program *bus rapid transit* di Kota Surakarta, proses *face to face* merupakan awal menjalin kerjasama terjadi dengan dialog langsung antar *stakeholder*. Komunikasi antar *stakeholder* dalam kolaborasi ini berjalan dengan baik melalui pertemuan rutin dalam bentuk forum musyawarah untuk membahas segala instrumen yang diperlukan dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta yang dilakukan setiap bulannya melalui kegiatan monitoring dan evaluasi.

Dialog tatap muka yang dilakukan oleh *stakeholder* pengelola *bus rapid transit* ini juga memiliki kapasitas, status yang jelas dalam tata kelola dan proses perjanjian, serta pengelolaan sumber daya dan pengorganisasian yang sangat penting dilakukan agar operasional dapat berjalan dengan lancar dan tidak rentan dimanipulasi oleh aktor yang lebih kuat terlebih aktor diluar *stakeholder* yang terlibat (Ansell & Gash, 2007). Pertemuan secara rutin dilakukan sebagai upaya untuk menjalin kerjasama secara penuh dalam pelaksanaan layanan *bus rapid transit*.

#### **Membangun kepercayaan (*trust building*)**

Membangun kepercayaan tidak mudah dikembangkan ketika proses awal kolaborasi diantara para pemangku kepentingan dikarenakan membangun kepercayaan merupakan proses yang memerlukan komitmen jangka panjang untuk mencapai tujuan bersama. Kurangnya kepercayaan sering menjadi alasan gagalnya sebuah kolaborasi. Terbentuknya rasa saling percaya dalam kolaborasi ini diawali dengan inisiasi dari Pemerintah Kota Surakarta melalui Dinas Perhubungan Kota Surakarta yang mendistribusikan visi untuk menjalankan program

Batik Solo Trans. Pada pelaksanaan program ini, para operator ikut dilibatkan sebagai bentuk kepercayaan dari Pemerintah Kota Surakarta.

Proses membangun kepercayaan sudah dilakukan sejak awal dialog tatap muka. Hal ini sangat penting dilakukan agar tujuan dapat tercapai karena membangun kepercayaan membutuhkan waktu yang cukup lama dan perlu dilakukan secara terus menerus. Terbentuknya kepercayaan antara pihak yang terlibat tidak lepas dari terjalinnya komunikasi yang baik dan intens antara pihak Pemerintah dan perusahaan yang menjalankan layanan *bus rapid transit*. Proses pertama terbentuknya kepercayaan (*trust*) tidak terlepas dari keterlibatan PT. Bengawan Solo Trans dan Perum DAMRI dengan Dinas Perhubungan Kota Surakarta dan Pemerintah Kota Surakarta dalam kerjasama pengadaan dan pengelolaan layanan *bus rapid transit*.

Bentuk lain dari upaya membangun kepercayaan dalam kolaborasi yakni melalui penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah Kota Surakarta dengan Perum DAMRI dan PT. BST. Menurut Ansell & Gash (2007), kolaborasi diantara para *stakeholder* ini membutuhkan komitmen jangka panjang untuk mencapai tujuan bersama yang diwujudkan dalam bentuk penandatanganan MoU dalam pengelolaan *bus rapid transit* sehingga pelaksanaan layanan dapat terus berjalan dan masyarakat dapat terus mendapatkan layanan moda transportasi umum yang memadai. Namun, pada perkembangan berikutnya kepercayaan yang sudah terbangun saat awal proses akhirnya memudar.

### **Komitmen terhadap proses (*commitment to process*)**

Membangun komitmen sangat diperlukan dalam pelaksanaan kolaborasi karena dibutuhkan rasa saling ketergantungan antar *stakeholder* untuk menyelesaikan permasalahan. Prosedur yang jelas, adil, dan transparan sangat penting untuk terwujudnya komitmen dalam kolaborasi. Terutama komitmen yang kuat untuk menjaga dan meningkatkan kinerja agar program dapat berjalan sesuai dengan tujuan bersama.

Komitmen terhadap proses kolaborasi ditunjukkan pula dengan terbentuknya konsorsium PT. Bengawan Solo Trans. Pembuatan Nota Kesepakatan Bersama dan pembentukan konsorsium PT. Bengawan Solo Trans dapat dikatakan sebagai proses pelembagaan komitmen. Proses pembuatan Nota Kesepakatan Bersama dan pembentukan konsorsium melalui prosedur musyawarah dan negosiasi antar instansi dan pihak yang terlibat, sehingga Nota Kesepakatan Bersama dan konsorsium dapat memperjelas prosedur pelaksanaan



pengelolaan yang adil dan transparan yang pada akhirnya dapat membentuk kepercayaan diantara para *stakeholder* dan tanggung jawab masing-masing bisa berjalan dengan baik.

Adanya komitmen berupa Nota Kesepakatan Bersama dan konsorium ini diharapkan mampu menghilangkan penghambat yang seringkali muncul diakibatkan dari perbedaan karakteristik dan kepentingan antara *stakeholder* (Ansell & Gash, 2007). Dalam perkembangannya, komitmen terhadap proses kolaborasi layanan BRT di Kota Surakarta melemah seiring upaya membangun kepercayaan (*trust building*) diantara *stakeholder* yang melemah.

### **Pemahaman bersama (*shared understanding*)**

Pemahaman bersama menuntut adanya kesepakatan mengenai pengetahuan yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan dari para *stakeholder*. Upaya membangun kesepahaman bersama dilaksanakan melalui pertemuan rutin sebagai ruang diskusi, formal maupun non formal. Pertemuan rutin juga merupakan wahana untuk membicarakan isu terkait kolaborasi, seperti model pelayanan, pengadaan, hingga operasional *bus rapid transit*. Masing-masing *stakeholder* mengembangkan pemahaman bersama dan berbagi pengertian dalam pelaksanaan kolaborasi layanan *bus rapid transit*.

Para *stakeholder* juga harus menyetujui tujuan dan nilai yang disepakati bersama sehingga menimbulkan partisipasi aktif dari para *stakeholder* dengan arah dan tujuan yang sama (Ansell & Gash, 2007). Tujuan dan nilai yang pada awal proses disepakati bersama akhirnya pudar, *stakeholder* memiliki tujuan dan nilai berbeda yang selanjutnya menyebabkan partisipasi tidak terjadi dikarenakan Perum DAMRI menarik diri dari kolaborasi. Kolaborasi yang pada awal proses bisa berjalan akhirnya menjadi berakhir seiring tujuan dan nilai tidak lagi disepakati.

### **Outcome jangka menengah (*Intermediate outcomes*)**

Hasil dari proses kolaborasi berupa *output* atau keluaran yang nyata dianggap sebagai hal kritis yang penting untuk membangun momentum sehingga dapat mengarahkan pada keberhasilan kolaborasi (Ansell & Gash, 2007). Dalam proses kolaborasi pelayanan transportasi publik, selain tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat masing-masing pihak memiliki tujuan untuk mendapatkan manfaat dari kolaborasi tersebut (Wibowo, 2020). Kolaborasi lebih mungkin terjadi apabila tingkat kolaborasinya relatif konkret, artinya tujuan dan keuntungan benar-benar dilakukan bersama (Putra dkk., 2020).

Salah satu manfaat kolaborasi bagi operator bis (Ansell & Gash menyebut sebagai *small wins* pada *intermediate outcomes*) adalah keuntungan finansial bagi perusahaan, yang pada layanan BRT di Kota Surakarta tidak didapatkan oleh operator (Perum DAMRI). Berdasar hasil penelitian, proses kolaborasi layanan BRT di Kota Surakarta kehilangan momentum pada fase *outcome* jangka menengah / hasil sementara (*intermediate outcome*) dikarenakan kerugian yang dialami Perum DAMRI, sehingga mempengaruhi dorongan siklus yang baik dalam membangun kepercayaan dan komitmen.

### **Struktur jaringan (*network structure*)**

Menurut De Seve, struktur jaringan merupakan deskripsi konseptual dari hubungan antara satu elemen dengan elemen lain yang menyatu secara bersama-sama yang mencerminkan elemen fisik dari jaringan yang ditangani. Berdasarkan hasil penelitian, kolaborasi yang terjadi diantara Dinas Perhubungan Kota Surakarta, Perum DAMRI Kota Surakarta, dan PT. Bengawan Solo Trans dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta pada tahun 2010-2019 bersifat formal karena adanya kesepakatan dan kontrak tertulis. Kolaborasi ini masuk kedalam bentuk gabungan antara *self governance* dan *lead organization* menurut Milward dan Provan (dalam Sudarmo, 2011) karena dalam kolaborasi ini terdapat entitas administratif yang sifatnya tersentralisir pada Dinas Perhubungan Kota Surakarta namun masing-masing *stakeholder* turut berpartisipasi aktif dan manajemen dilakukan oleh semua *stakeholder* yang terlibat. Unsur hierarki terlihat dari pertanggungjawaban oleh Perum DAMRI dan PT. Bengawan Solo Trans kepada Dinas Perhubungan Kota Surakarta, sedangkan pertanggungjawaban masing-masing *stakeholder* disesuaikan dengan posisi struktural. Kelebihan model ini memiliki arahan kerja yang jelas sehingga lebih efisien dalam pelaksanaannya. Kelemahan model ini adanya dominasi dari Dinas Perhubungan Kota Surakarta.

### **Komitmen terhadap tujuan (*commitment to a common purpose*)**

Komitmen mengacu pada alasan mengapa sebuah jaringan harus ada. Komitmen dari *stakeholder* sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan bersama. Eksistensinya tergantung pada kepercayaan antar *stakeholder* dan komitmen sulit terbentuk apabila ada keraguan dari *stakeholder* dalam mencapai tujuan.

Pada kolaborasi layanan BRT di Kota Surakarta masing-masing *stakeholder*, yaitu Dinas Perhubungan, Perum DAMRI, dan PT. Bengawan Solo Trans awalnya telah

merencanakan dan berkomitmen penuh dalam pelaksanaan program Batik Solo Trans. Hal tersebut dibuktikan dari masing-masing *stakeholder* yang melaksanakan kegiatan kolaborasi berdasarkan tugas masing-masing dan menjalankan Standar Pelayanan Minimum yang telah ditetapkan.

Namun, dalam perkembangannya salah satu *stakeholder* (Perum DAMRI) melanggar kontrak kerjasama yang telah disepakati dan dinilai sudah tidak mempunyai komitmen terhadap tujuan pelaksanaan program. Pemutusan kontrak kerjasama antara Pemerintah Kota Surakarta dengan Perum DAMRI tidak lepas dari penolakan Perum DAMRI untuk mengelola Koridor 4 dengan alasan takut merugi. Seperti dikutip dari pemberitaan Radar Solo (2019), pihak DAMRI menilai jika trayek Koridor 4 kurang menguntungkan karena masih rintisan dan sepi pengguna. Perum DAMRI takut merugi jika tidak disertai subsidi operasional dari Pemerintah Kota Surakarta. Karena ketidakjelasan akan adanya subsidi operasional, Perum DAMRI memilih untuk mengalihkan wewenang pengelolaan kepada Pemerintah Kota Surakarta.

Kolaborasi yang terjalin selama beberapa tahun pertama sudah mendasar pada tujuan, visi dan misi yang sama. Namun dalam perkembangannya terjadi perbedaan pandangan dan tujuan sehingga komitmen dari salah satu *stakeholder* terhadap tujuan awal akhirnya berubah. Perum DAMRI mengalami keraguan terkait dengan keuntungan yang akan diraih dari pengelolaan layanan *bus rapid transit* mengingat selama pelaksanaan pengelolaan di salah satu koridor tidak memberikan keuntungan dan belum adanya kejelasan terkait pemberian subsidi operasional. Sebagaimana disampaikan De Seve, komitmen sangat bergantung pada kepercayaan antar *stakeholder* dan akan sulit dihadapi jika terdapat keraguan dalam mencapai tujuan.

### **Kepercayaan antar *stakeholder* (*trust among the participants*)**

Kepercayaan antar *stakeholder* didasarkan pada hubungan profesional atau sosial, yakni keyakinan bahwa *stakeholder* mempercayakan pada informasi-informasi atau usaha-usaha *stakeholder* lainnya dalam suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama. Pada awal mula kolaborasi layanan BRT di Kota Surakarta, semua *stakeholder* saling percaya karena memiliki tujuan yang sama dan menjaga kepercayaan antar *stakeholder* dengan menjalankan Standar Pelayanan Minimal masing-masing.

Pada perkembangannya terjadi ketidakpercayaan antar *stakeholder* yang timbul akibat wanprestasi yang dilakukan oleh salah satu *stakeholder* yakni Perum DAMRI. Padahal menurut De Seve, jika aspek kepercayaan antara *stakeholder* ingin berjalan dengan baik dalam *collaborative governance* maka dibutuhkan adanya keyakinan bahwa para partisipan mempercayakan pada informasi-informasi atau usaha-usaha dari *stakeholder* lainnya dalam suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama.

### **Tata kelola (*governance*)**

Tata kelola (*governance*) menurut De Save dapat dilihat dari tiga aspek yaitu *boundary & exclusivity*, *rule*, dan *self determination*. Aspek *boundary & exclusivity* berarti yang menentukan siapa saja yang dapat terlibat dan tidak dapat terlibat dalam sebuah jaringan. Aspek *rule* berarti terkait mengenai aturan-aturan yang jelas dengan kesepakatan bersama maupun sanksi apabila ada yang tidak sesuai atau bertentangan dengan aturan yang telah disetujui bersama. Aspek *self determination* berarti kebebasan untuk menentukan bagaimana kolaborasi akan dijalankan dan siapa saja yang diijinkan untuk menjalankannya.

Berdasarkan hasil penelitian, dalam kolaborasi layanan BRT di Kota Surakarta sudah jelas siapa yang termasuk anggota, sudah ada peraturan/pembatasan yang ditetapkan, dan juga siapa yang mengoperasikan secara teknis. Dalam pengelolaan *bus rapid transit* hanya pihak Dinas Perhubungan Kota Surakarta, Perum DAMRI, dan PT. Bengawan Solo Trans yang dapat terlibat secara langsung dalam pengelolaan. Walaupun PT. Bengawan Solo Trans merupakan konsorsium dari 5 Perusahaan Otobus (PO) yang berbeda, namun kelima perusahaan tersebut tidak memiliki wewenang secara langsung untuk mengelola layanan *bus rapid transit*, tetapi hanya wakil-wakil yang ditunjuk dari tiap PO tersebut yang tergabung secara resmi dalam konsorsium PT. Bengawan Solo Trans dan dapat terlibat langsung dalam pengelolaan layanan Batik Solo Trans.

Terdapat aturan yang terkait kesepakatan bersama termasuk sanksi apabila ada yang tidak sesuai atau bertentangan dengan aturan telah disetujui bersama. Dalam Nota Kesepakatan Bersama antara Dinas Perhubungan Kota Surakarta dan Perum DAMRI serta Dinas Perhubungan Kota Surakarta dengan PT. Bengawan Solo Trans sudah tercantum jelas peraturan yang harus ditaati dan sanksi yang akan didapatkan oleh *stakeholder* jika ada yang melanggar perjanjian kesepakatan bersama. Demikian pula *self determination* sudah terpenuhi dimana terdapat kebebasan untuk menentukan bagaimana kolaborasi akan dijalankan dan siapa

saja yang diijinkan untuk menjalankannya sepanjang masih dalam koridor perjanjian kesepakatan bersama.

### **Akses terhadap kekuasaan (*access to authority*)**

Akses terhadap kekuasaan mengacu pada tersedianya standar-standar atau ukuran-ukuran ketentuan atas prosedur-prosedur yang jelas dan diterima secara luas. Dalam kolaborasi layanan BRT di Kota Surakarta, kerja sama antara pemerintah dengan operator ditandai dengan penandatanganan Nota Kesepakatan Bersama yang memberikan wewenang, hak dan kewajiban kepada masing-masing pihak.

Terbitnya Nota Kesepakatan Bersama menandakan sudah ada otoritas yang jelas dan diterima masing-masing *stakeholder* sehingga dapat menjalankan peran yang telah ditentukan. Masing-masing *stakeholder* memiliki akses otoritas dan tidak dimonopoli oleh satu anggota jaringan saja, melainkan setiap *stakeholder* memiliki kewenangan dalam menjalankan suatu keputusan. Pada layanan layanan BRT di Kota Surakarta tidak ada otoritas terpusat atau sentralisasi, otoritas dilaksanakan dengan dasar tugas dan fungsi masing-masing. Seperti Dinas Perhubungan Kota Surakarta yang memiliki otoritas untuk mengkoordinasi terkait layanan dan memfasilitasi kegiatan bersama, sedangkan otoritas Perum DAMRI dan PT. Bengawan Solo Trans berperan pada ranah operasional / operator lapangan.

### **Pembagian akuntabilitas / responsibilitas (*distributive accountability / responsibility*)**

Pembagian akuntabilitas atau responsibilitas terjadi pada kondisi dimana setiap pemangku kepentingan saling berbagi dalam *governance* (penataan, pengelolaan, manajemen), kegiatan pengambilan keputusan, dan tanggung jawab secara bersama-sama dengan pemangku kepentingan lain untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Dalam kolaborasi layanan BRT di Kota Surakarta, Dinas Perhubungan berperan sebagai regulator dan fasilitator, sedangkan Perum DAMRI dan PT. Bengawan Solo Trans berperan sebagai operator. Menurut Yustisi (2018), peran pemerintah (Dinas) sebagai regulator merupakan peran yang melekat dengan sektor publik dan tidak bisa dipindahtangankan kepada sektor lainnya. Peran tersebut menjadikan Dinas memiliki pengaruh besar

Prosedur pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) ditentukan oleh pemerintah dan masing-masing *stakeholder* mempunyai peran dan tugas yang berbeda-beda yang harus dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan hasil penelitian, pembagian dan pertanggungjawaban tugas antar *stakeholder* dalam kolaborasi layanan BRT pada capaian awal sudah dilaksanakan dengan baik. Seperti Dinas Perhubungan Kota Surakarta telah menyusun prosedur penyelenggaraan *bus rapid transit* sesuai dengan standar yang ditentukan oleh Kementerian Perhubungan, selanjutnya berkolaborasi dengan konsorsium PT. Bengawan Solo Trans yang terdiri 5 perusahaan otobus swasta yang sebelumnya eksis melayani trayek bis kota di Kota Surakarta dan Perum DAMRI yang sudah memahami dan mengelola operasional *bus rapid transit* sesuai standar.

### **Berbagi informasi (*information sharing*)**

De Save mengartikan berbagi informasi sebagai kemudahan akses kepada anggota, perlindungan privasi, dan pembatasan akses bagi non anggota sepanjang bisa diterima oleh semua pihak. Kemudahan akses ini bisa mencakup sistem, *software*, dan prosedur yang mudah dan aman untuk mengakses informasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa *information sharing* dalam kolaborasi layanan BRT di Kota Surakarta sudah berjalan dengan relatif baik dan sesuai ketentuan yang telah ditetapkan. Informasi dilakukan dari pihak regulator/fasilitator dan operator yang bersifat dua arah, namun antar operator tidak memiliki jalur informasi dan terpusat hanya melalui regulator sehingga tidak ada tumpang tindih informasi dan kebijakan. Regulator dan operator saling memberikan informasi secara berkala, dan bertanggungjawab atas pengembangan layanan *bus rapid transit*. *Information sharing* diantara operator tidak terjadi dalam kolaborasi karena ada anggapan antar operator adalah pesaing.

### **Akses terhadap sumber daya (*access to resources*)**

Akses terhadap sumber daya menyangkut sumber keuangan, teknis, sumber daya manusia, dan sumber daya lainnya yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan. Dalam kolaborasi layanan BRT di Kota Surakarta, sumber daya yang dominan digunakan adalah sumber daya manusia dan sumber keuangan. Sumber daya manusia dinilai sudah memadai, dibuktikan oleh kompetensi SDM di bidang masing-masing sehingga sesuai dengan perannya. Sebaliknya, sumber keuangan menjadi permasalahan utama dalam kolaborasi, dikarenakan masalah keterbatasan dana subsidi dari Pemerintah Kota Surakarta. Keterbatasan dana mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan program sehingga tidak berjalan dengan maksimal. Ketidaktersediaan dana subsidi dari pemerintah untuk pelaksanaan pengelolaan *bus rapid*

*transit* ini juga yang menyebabkan Perum DAMRI akhirnya menolak untuk mengelola Koridor 4 karena dinilai kurang menguntungkan bagi Perum DAMRI.

Sikap Perum DAMRI tersebut berimplikasi kepada dikeluarkannya SK Dinas Perhubungan Kota Surakarta Nomor 551.2/0417/I/2019 mengenai penghentian kerja sama operasional Batik Solo Trans (BST) Koridor 1 yang dioperasikan oleh Perum DAMRI, sebagai tindak lanjut terhadap tidak adanya komitmen Perum DAMRI untuk menjalankan BST Koridor 1 dan 4.

De Seve menyebutkan jika memungkinkan, pemerintah perlu menyediakan sumber daya keuangan dana atau sumber daya lainnya namun jika tidak memungkinkan, maka pemerintah dapat menjalin kerja sama dengan lembaga-lembaga keuangan atau lembaga swasta lainnya untuk berinvestasi. Namun, sejauh ini pemerintah belum ada upaya untuk menjalin kerjasama dengan lembaga-lembaga keuangan ataupun lembaga swasta lainnya untuk berinvestasi. Di sisi lain, potensi keuntungan investasi layanan BRT di Kota Surakarta masih dipertanyakan, sehingga sulit mendatangkan investor.

## **KESIMPULAN**

Pelaksanaan kolaborasi dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta pada tahun 2010-2019 tidak berjalan dengan baik. Proses awal *collaborative governance* dalam layanan *bus rapid transit* secara normatif sudah berjalan. Namun dalam perkembangannya, proses *collaborative governance* tidak berjalan baik, yang berujung pada pemutusan hubungan kerjasama. Pada proses awal kolaborasi, fase dialog tatap muka atau *face to face dialogue* dilakukan antar *stakeholder* berjalan baik dengan adanya pertemuan rutin dalam bentuk forum musyawarah membahas layanan *bus rapid transit*. Fase membangun kepercayaan (*trust building*) diantara para *stakeholder* membutuhkan waktu cukup lama dan perlu dilakukan secara terus menerus. Pada tahap awal kolaborasi para *stakeholder* berhasil membangun saling percaya dengan ditandatanganinya Nota Kesepakatan Bersama yang juga merupakan bentuk komitmen terhadap proses (*commitment to process*) antar *stakeholder*. Wujud dari komitmen terhadap proses juga ditandai terbentuknya konsorsium PT. Bengawan Solo Trans sebagai salah satu operator layanan. Dalam proses awal kolaborasi terbentuk pemahaman bersama (*shared understanding*) dengan dilaksanakannya pertemuan rutin sebagai ruang diskusi, formal maupun non formal. Fase *outcome* jangka menengah / hasil sementara (*intermediate outcome*) menjadi titik balik kolaborasi, dikarenakan kerugian yang dialami Perum DAMRI, sehingga mempengaruhi dorongan siklus yang baik dalam membangun kepercayaan dan komitmen.

Efektivitas kolaborasi layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta pada tahun 2010-2019 secara umum kurang efektif, khususnya setelah memudarnya komitmen akibat kerugian yang dialami operator. Hampir semua aspek efektivitas kolaborasi yang meliputi *network structure, commitment to a common purpose, trust among the participants, governance, access to authority, distributive accountability/responsibility*, dan *information sharing* sebenarnya sudah ada/terbentuk dengan cukup baik. Terbukti dari sudah adanya MoU, perjanjian kerjasama, keberadaan konsorsium, dan sudah berjalannya layanan. Aspek efektivitas yang tidak terpenuhi dengan baik adalah akses terhadap sumber daya (*access to resources*), terutama sumber keuangan sebagai akibat keterbatasan dana subsidi dari Pemerintah Kota Surakarta. Ketidaktersediaan dana subsidi dari pemerintah untuk pelaksanaan pengelolaan *bus rapid transit* menyebabkan Perum DAMRI akhirnya menarik diri dari kolaborasi layanan BRT karena dinilai merugikan bagi Perum DAMRI. Pemudaran komitmen dari operator bis Perum DAMRI, menyebabkan melemahnya kepercayaan yang telah dibangun.

Mengacu pada hasil penelitian, dapat disarankan bahwa dalam sebuah kolaborasi seluruh *stakeholder* harus konsisten dalam berkomitmen dan bertanggung jawab untuk mencapai tujuan bersama. Seluruh *stakeholder* juga harus saling terbuka dan saling menjaga kepercayaan. Pada bagian lain, Pemerintah/Pemerintah Kota sebagai regulator dan fasilitator perlu memberikan solusi yang menguntungkan bagi semua *stakeholder*, terutama dalam hal pemenuhan anggaran operasional atau subsidi layanan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C & Gash, A 2007, 'Collaborative governance in theory and practice', *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, no. 4, hh. 543–571.
- Deng, T & Nelson, J 2011, 'Recent developments in bus rapid transit: a review of the literature', *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, Volume 31, Issue 1.
- Emerson, K, Nabatchi, T & Balogh, S 2012, 'An integrative framework for collaborative governance', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1-29.
- Furqoni, I, Rosyadi, S & Isna, A 2019, 'Collaborative governance in corporate social responsibility forum in Banyumas Regency', *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance*, 11 (2).
- Hrelja, R, Petterson, F & Westerdahl, S 2016, 'The qualities needed for a successful collaboration: a contribution to the conceptual understanding of collaboration for efficient public transport', *Sustainability*, vol. 8, no. 6.
- Mutiawati, T 2017, 'Collaborative governance dalam penanganan rob di Kelurahan Bandengan Kota Pekalongan', *Jurnal Wacana Publik*, 1 (2).



- Pradipta, E. G, Suroso & Suharini, E 2014, 'Efektivitas BRT (Bus Rapid Transit) Trans Semarang sebagai moda transportasi di Kota Semarang', *Geo-image*, 3 (2).
- Putra E, Elsyra N & Zaenuri M 2020, 'Tata kelola kolaborasi dalam penanganan kemiskinan di Kota Yogyakarta: Program "Gandeng-Gendong"', *Jurnal Tata Sejuta STIA Mataram*, Vol. 6, No. 2.
- Radarsolo 2019, *Pemkot Resmi Ceraikan Perum DAMRI*, dilihat pada 13 Februari 2021, <https://radarsolo.jawapos.com/read/2019/02/07/118257/pemkot-resmi-ceraikan-perum-damri>
- Sudarmo, 2011, *Isu-isu administrasi publik dalam perspektif governance*, Smart Media, Surakarta
- Wang, H, Xiong, W, Yang, L, Zhu, D & Cheng, Z 2020, 'How does public-private collaboration reinvent? A comparative analysis of urban bicycle-sharing policy diffusion in China', *Cities*, 96.
- Wibowo, A. N 2020, 'Collaborative governance dalam pelayanan transportasi publik (study BRT Trans Semarang)', *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 5 (3).
- Wijaya, S, Imran, M & Jeffrey, M 2017, 'Multi-level policy tensions in Bus Rapid Transit (BRT) development in low-income Asian cities', *Transportation Research Procedia*, 25.
- Yustisi, M. J 2018, 'Analisis stakeholders dalam pengelolaan objek wisata Gili Trawangan di Kabupaten Lombok Utara', *Jurnal Tata Sejuta STIA Mataram*, Vol. 4, No. 1.