

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini dijelaskan mengenai teori-teori yang digunakan untuk mendeskripsikan proses *collaborative governance* dan faktor penyebab gagalnya kolaborasi dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta. Adapun teori yang digunakan pada penelitian ini yakni teori kolaborasi, pelayanan publik, ukuran keberhasilan kolaborasi, dan *bus rapid transit*. Dalam bab ini juga dijelaskan mengenai penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis dan dijelaskan kerangka berfikir sebagai dasar jalannya penelitian ini.

A. Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Penelitian terdahulu mengenai *collaborative governance* seperti proses kolaborasi, namun penulis menemukan beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian yang dilakukan dengan mengakses melalui *sciencedirect*, *scopus*, *google scholar*, *researchgate*, jurnal wacana publik, dan garba rujukan digital. Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa beberapa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis dapat dilihat dalam tabel 2.1 sebagai berikut:

Tabel 2. 1
Matriks Kajian Penelitian Terdahulu

NO	Judul Penelitian	Pengarang dan Nama Jurnal	Hasil	Relevansi
1.	<i>How does public-private collaboration reinvent? A comparative analysis of urban bicycle-sharing policy diffusion in China</i>	Wang, H., Xiong, W., Yang, L., Zhu, D. and Cheng, Z.. (2020). Cities, Vol. 96 .	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah bekerja sama dengan perusahaan swasta dalam operasi sepeda, kontrol lalu lintas, rencana parkir sepeda, dan banyak aspek lain dari sistem. Pemerintah dan perusahaan adalah mitra dalam menyediakan layanan bicycle-sharing. • Hubungan kerja sama formal membuat implementasi proses reinvention lebih lancar. 	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis data yang digunakan adalah kombinasi antara data primer dan data sekunder, berupa semi-terstruktur wawancara, catatan rapat, laporan resmi, dokumen kebijakan, media berita, dan bahan tertulis lainnya.</p> <p>Persamaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menjelaskan pentingnya kolaborasi antara pemerintah dengan pihak swasta dalam menyediakan layanan transportasi publik. <p>Perbedaan</p>

				<ul style="list-style-type: none"> Menjelaskan tata kelola kolaboratif dan hasil reinvention kebijakan untuk tujuan perbandingan tanpa menjelaskan proses kolaborasi.
2.	<i>The Qualities Needed for a Successful Collaboration: A Contribution to the Conceptual Understanding of Collaboration for Efficient Public Transport</i>	Hrelja, R.; Pettersson, F.; Westerdahl, S. (2016). Sustainability, Vol. 8, 542.	<ul style="list-style-type: none"> Kolaborasi disebut menjadi 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. 	<p>Penelitian ini menggunakan metode studi literatur karena kurangnya studi yang sesuai secara analitik transportasi umum. Pengumpulan data dengan menggunakan data sekunder, berupa dokumen, dan lain-lain.</p> <p>Persamaan</p> <ul style="list-style-type: none"> Menjelaskan pentingnya kolaborasi antara pemerintah dengan pihak swasta dalam menyediakan layanan transportasi publik. <p>Perbedaan</p>

				<ul style="list-style-type: none"> • Menjelaskan konseptual kualitas kolaboratif tanpa menjelaskan proses kolaborasi.
3.	<p><i>Multi-level policy tensions in Bus Rapid Transit (BRT) development in low-income Asian cities</i></p>	<p>Wijaya, S., Imran, M., & McNeill, J. (2017). <i>Transportation Research Procedia</i>, Vol. 25, 5104-5120.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Faktor kontekstual berupa lokal kepemimpinan politik dan organisasi masyarakat dinilai penting dalam memfasilitasi atau mengurangi proyek transportasi. • Hasil proyek BRT di Bandung dan Surabaya berbeda karena peran sosial-politiknya 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. Hal tersebut disebabkan 	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Data diperoleh dari wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi.</p> <p>Persamaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menjelaskan pentingnya kolaborasi antara pemerintah dengan pihak swasta dalam menyediakan layanan transportasi publik. <p>Perbedaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menjelaskan pengaruh faktor sosial dan politik yang memfasilitasi atau menghambat proyek BRT di Bandung dan Surabaya tanpa menjelaskan proses <i>collaborative governance</i>.

			oleh fleksibilitas dalam menilai peran organisasi pemerintah dan aktor lain di tingkat yang berbeda.	
4.	<i>Collaborative Governance</i> dalam Penanganan Rob di Kelurahan Bandengan Kota Pekalongan	Mutiarawati, T. (2017). Jurnal Wacana Publik, Vol. 1 No. 2, 48-62.	<ul style="list-style-type: none"> • Masing-masing <i>stakeholders</i> selain menjalankan kegiatan kolaborasi bersama, juga melakukan peran dan program kegiatan masing-masing dalam rangka menyukseskan program perbaikan infrastruktur akibat rob. • Berdasarkan analisa 8 faktor pengukur keberhasilan kolaborasi oleh De Seve bahwa penanganan rob di Kelurahan Bandengan masih belum maksimal dilihat dari kurangnya kepercayaan diantara partisipan, belum adanya kejelasan <i>governance</i>, tidak seimbang nya pembagian 	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Data diperoleh dari wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi.</p> <p>Persamaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menjelaskan pentingnya kolaborasi yang dilakukan oleh para <i>stakeholders</i> dalam penanganan suatu permasalahan. <p>Perbedaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menjelaskan faktor keberhasilan kolaborasi dan hambatan tanpa menjelaskan proses kolaborasi.

			akuntabilitas/responsibilitas dan kurang terpenuhinya akses sumber daya.	
5.	<i>Collaborative Governance</i> dalam Pelayanan Transportasi Publik (<i>Study BRT Trans Semarang</i>)	Wibowo, A. N. F. A. (2020). <i>Syntax Literate</i> ; Jurnal Ilmiah Indonesia Vol. 5 No. 3.	<ul style="list-style-type: none"> • Tahap <i>trust building</i> terjadi konflik internal BLU UPTD Trans Semarang, dimana sebagian pihak menolak melaksanakan kebijakan pimpinan. • Tahap <i>shared understanding</i> terjadi ketidaksesuaian antara keinginan operator dengan kebijakan yang ditetapkan oleh BLU UPTD Trans Semarang. • Faktor-faktor yang menghambat kolaborasi dalam pelayanan transportasi publik ini adalah faktor budaya dan faktor institusi. 	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Data diperoleh dari observasi, wawancara, dan dokumentasi.</p> <p>Persamaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menjelaskan proses <i>collaborative governance</i> dan pentingnya kolaborasi yang dilakukan oleh para <i>stakeholders</i> dalam pelayanan <i>bus rapid transit</i>. <p>Perbedaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lokasi penelitian

6.	<i>Collaborative Governance in Corporate Social Responsibility Forum in Banyumas Regency</i>	Furqoni, I., Rosyadi, S., & Isna, A. (2019). <i>Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance</i> , 11(2), 209-217.	<ul style="list-style-type: none"> • Kehadiran multi-stakeholder membuat output kegiatan yang dilakukan cukup bervariasi. Ini adalah salah satu manfaat dari pendekatan kolaboratif untuk memperkenalkan berbagai jenis konsep yang menjembatani suatu proses, terutama antara sektor publik dan swasta, dimana beragam kepentingan dan kebutuhan dapat diselesaikan melalui dialog dan proses kolaboratif. • Tata kelola SATRIA CSR Forum di Kabupaten Banyumas dalam perspektif pemerintahan kolaboratif menunjukkan tahap yang baik tetapi belum berjalan optimal. 	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan fenomenologis. Data diperoleh dari wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi.</p> <p>Persamaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menjelaskan proses kolaborasi dan pentingnya kolaborasi yang dilakukan oleh para <i>stakeholders</i> dalam penanganan suatu permasalahan. <p>Perbedaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menjelaskan tata kelola CSR dalam perspektif tata kelola kolaboratif.
----	--	---	---	--

Sumber data diolah

Melihat penelitian-penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa sebenarnya banyak penelitian yang telah dilakukan mengenai kajian *collaborative governance* antara lain (Wang, Xiong, Yang, Zhu, & Cheng, 2020); (Hrelja, Petterson, & Westerdahl, 2016); (Wijaya, Imran, & Jeffrey, 2017); (Furqoni, Rosyadi, & Isna, 2019); (Wibowo, 2020); (Mutiarawati, 2017) namun masih jarang ditemukan penelitian yang membahas mengenai *collaborative governance* dalam layanan *bus rapid transit*. Setiap penelitian terdapat perbedaan dari segi bahan kajian, lokasi, maupun jenis penelitian. Dari penelitian terdahulu yang telah dijabarkan, penelitian ini memiliki perbedaan dengan enam penelitian diatas. Perbedaan tersebut yaitu terdapat kegagalan kolaborasi pada periode 2010-2019 karena dirasa belum tepatnya proses *collaborative governance* sehingga penelitian ini melihat bagaimana proses *collaborative governance* dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta dengan penggunaan teori yang berbeda pula, yaitu menggunakan 5 (lima) komponen proses kolaborasi menurut Ansell & Gash (2007) yaitu *face to face dialogue, trust building, commitment to process, shared understanding, and intermediate outcomes* dan komponen dinamika proses kolaborasi menurut Emerson, Nabatchi, Balogh (2012) yaitu *principled engagement, shared motivation, and capacity for joint action*. Selanjutnya untuk melihat faktor penyebab gagalnya kolaborasi dengan penggunaan teori De Seve (dalam Sudarmo, 2011) yaitu *network structure, commitment to a common purpose, trust among the participants, governance, access to authority, distributive accountability/responsibility, information sharing, access to resources*. Dalam penelitian ini lebih terfokus pada pelaksanaan secara

commit to user

keseluruhan proses *collaborative governance* yang dilakukan dan faktor penyebab gagalnya kolaborasi.

B. Tinjauan Pustaka

Pada sub bab ini menjelaskan mengenai landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini. Teori yang digunakan yaitu kolaborasi, pelayanan publik, ukuran keberhasilan kolaborasi, dan *bus rapid transit*. Adapun diuraikan sebagai berikut:

1. Kolaborasi

1.1 Konsep Kolaborasi

Kolaborasi menurut Rahardjo (2010) merupakan konsep relasi antara organisasi, relasi antar pemerintah, aliansi strategis dan *networks* multi organisasi. Kolaborasi membahas kerja sama dua atau lebih *stakeholders* untuk mengelola sumber daya yang sama, yang sulit dicapai bila dilakukan secara individual. Kolaborasi berkaitan dengan adanya aransemen kerja sama yang jelas, kepercayaan yang diimbangi dengan komitmen, struktur, dan kapasitas kelembagaan. Menurut Ansell dan Gash (dalam Sudarmo, 2011:101) pengertian kolaborasi secara umum dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

a. Kolaborasi dalam arti proses

Pengertian kolaborasi dalam arti proses merupakan rangkaian proses atau cara mengatur/mengelola atau memerintah secara institusional. Dalam hal ini, sejumlah institusi pemerintah maupun non pemerintah ikut dilibatkan sesuai dengan porsi kepentingan dan tujuannya. Dalam kolaborasi institusi-institusi

commit to user

yang terlibat juga secara interaktif melakukan *governance* bersama.

b. Kolaborasi dalam arti normative

Pengertian kolaborasi dalam arti normative merupakan aspirasi atau tujuan-tujuan filosofi bagi pemerintah untuk mencapai interaksi-interaksinya dengan para partner atau mitranya.

1.2 Konsep Collaborative Governance

Collaborative Governance menurut *The William and Flora Hawlett Foundation* mempunyai 2 (dua) konsep inti yang terdiri dari:

- a. *Collaborative* / Kolaborasi: Untuk rekan kerja, untuk bekerja sama mencapai tujuan bersama bekerja melintasi batas-batas dalam hubungan multi-sektor. Hubungan kerja sama didasarkan pada nilai timbal balik.
- b. *Governance*: Untuk mengarahkan proses yang mempengaruhi keputusan dan tindakan dalam sektor swasta, publik, dan kemasyarakatan.

Menurut Robert & Taehyon (dalam Subarsono, 2016), *collaborative governance* merupakan sebuah proses yang melibatkan berbagai *stakeholders* yang memiliki otoritas substantif untuk membuat keputusan kolektif dan masing-masing *stakeholders* memiliki kesempatan yang sama untuk mengajukan keputusan dan tercermin dalam keputusan kolektif. Selanjutnya menurut Ansell & Gash (2007), definisi *collaborative governance* adalah sebuah peraturan pemerintah yang mengatur satu atau

lebih lembaga-lembaga publik secara langsung dengan melibatkan para *stakeholders* non pemerintah dalam proses pengambilan keputusan secara kolektif yang bersifat formal, berorientasi pada konsensus, dan musyawarah yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik.

Pendapat tersebut didukung juga oleh Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012) yang menyatakan bahwa *collaborative governance* sebagai proses dan struktur pengambilan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang melibatkan orang-orang secara konstruktif pada batas-batas lembaga-lembaga publik, tingkat pemerintahan, dan masyarakat, swasta dan sipil untuk melaksanakan kepentingan umum yang tidak bisa dicapai jika dilakukan oleh satu pihak saja. Emerson dkk juga mengemukakan terdapat 6 (enam) kriteria yang ada dalam *collaborative governance* yaitu:

1. Terdapat lembaga publik, *private*, dan masyarakat,
2. Aktor *non-state* ikut berpartisipasi,
3. Peserta terlibat dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya berkonsultasi,
4. Forum secara resmi terorganisir dan bertemu secara kolektif,
5. Forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan consensus,
6. Fokus kerja sama adalah dalam hal kebijakan publik atau manajemen publik.

1.3 Model Collaborative Governance

Framework dalam *Collaborative Governance* atau yang lebih dikenal dengan istilah *Collaborative Governance Regime* (CGR) menurut Emerson digunakan untuk menunjukkan sebuah sistem dimana kolaborasi lintas batas dapat dilakukan guna mewakili pengambilan keputusan, perilaku, dan aktivitas. CGR sendiri dipengaruhi oleh 2 komponen yaitu:

1. Dinamika kolaborasi

Pendorong dinilai penting untuk memberi energi dalam penyelenggaraan kolaborasi dan mengatur dinamika kolaborasi. Dinamika kolaborasi memiliki beberapa komponen yang saling mempengaruhi satu sama lain. Berikut merupakan komponen dan unsur utama dalam dinamika kolaborasi yaitu:

- a. Keterlibatan berprinsip

Melalui keterlibatan berprinsip, orang-orang dengan kepentingan berbeda tetapi memiliki tujuan yang sama dapat melangsungkan sebuah kolaborasi. Keterlibatan berprinsip dapat terjadi seiring dengan waktu yang berjalan melalui 4 proses dasar yaitu penemuan, definisi, musyawarah, dan tekad. Melalui proses inilah para *stakeholders* mengembangkan tujuan dan aksi bersama untuk mencapai tujuan bersama.

b. Motivasi bersama

Merupakan sebuah proses yang terdiri dari 4 elemen yaitu kepercayaan, pengertian, legitimasi, dan komitmen. Elemen pertama dari motivasi bersama adalah pengembangan kepercayaan yang akan terjadi seiring dengan berjalannya waktu ketika para *stakeholders* bekerja sama, mengenal satu sama lain, dan membuktikan kredibilitas mereka. Setelah adanya rasa saling percaya maka akan menimbulkan rasa saling pengertian. Pada saatnya, rasa saling pengertian akan menghasilkan rasa validasi interpersonal (pembuktian) dan legitimasi kognitif (penerimaan), dan pada akhirnya menciptakan komitmen bersama.

c. Kapasitas untuk aksi bersama

CGR dinilai harus menghasilkan kapasitas baru untuk aksi bersama yang tidak ada sebelumnya atau mempertahankan dan mengembangkan kapasitas yang sudah ada untuk mencapai tujuan kolaborasi. Kapasitas untuk aksi bersama sendiri memiliki 4 elemen yaitu pengaturan prosedural dan institusional, kepemimpinan, pengetahuan, dan sumber daya. Pengaturan prosedural dan institusional mencakup berbagai proses protokol yang mengatur kolaborasi dan struktur organisasi yang diperlukan untuk mengelola interaksi yang berulang dari waktu ke waktu. Elemen kedua

commit to user

adalah kepemimpinan yang dinilai dapat menjadi pendorong eksternal dalam kolaborasi. Selanjutnya pengetahuan, dalam kapasitas untuk aksi bersama bahwa manajemen pengetahuan untuk kolaborasi antar jaringan sangat penting. Elemen terakhir adalah sumber daya. Kesenjangan sumber daya diantara para *stakeholders* sering disorot karena menyebabkan hambatan dalam keterlibatan. Namun melalui dinamika kolaborasi ini, sumber daya dapat dimanfaatkan dan didistribusikan sebagai sumber daya bersama untuk mempengaruhi tujuan bersama.

d. Tindakan kolaborasi

Tindakan kolaborasi dapat dilakukan bersama oleh para *stakeholders* untuk melaksanakan tugas yang disepakati melalui CGR. Tindakan kolaboratif akan tercapai dan dapat dinilai jika tujuan bersama dan alasan pelaksanaan untuk pengambilan keputusan dibuat secara jelas. Kualitas dan tingkat dinamika ini tergantung pada sifat interaksi diantaranya adalah keterlibatan berprinsip, motivasi bersama, dan kapasitas untuk aksi bersama.

Berikutnya Tirrel & Clay (2010) mengkonsepkan bahwa dalam kolaborasi terjadi transisi aktifitas yang dibagi menjadi 5 (lima) tahapan dirangkum mulai dari level terendah sampai level tertinggi, yaitu:

commit to user

1. Eksplorasi

Pada tahap ini terjadi pertemuan antara pihak yang berkepentingan dapat dilakukan secara formal maupun informal seperti pertemuan dalam bentuk penyampaian pendapat, rapat, pembagian informasi, dan diskusi mengenai peninjauan opini.

2. Formasi

Pada tahap ini kolaborasi sudah terjadi. Kreasi dan persetujuan mulai terlihat prosedur dan struktur operasional dikembangkan. Selain itu tujuan juga telah dirumuskan dan aksi bersama dikembangkan.

3. Tumbuh

Pada tahap ini pengaturan terhadap prioritas dan perencanaan ditekankan, proses operasional dirutinkan. Kemudian telah dilakukan upaya untuk memperjuangkan konsensus, formulasi, dan implementasi.

4. Dewasa

Tahap ini sudah masuk dalam tingkatan pengembangan. Dana partisipasi dan akses stabil. Semua strategi didesain dengan basis berkelanjutan. Hasil kolaborasi dibagi kepada semua pihak dan tujuan kolaborasi dinilai.

5. Akhir

commit to user

Pada tahap terakhir ini, kolaborasi sudah bekerja secara ideal dan sempurna. Ada kepuasan dari masing-masing pihak atas hasil yang dilakukan. Kolaborasi sukses menyelesaikan masalah ketika terjadi penurunan, sehingga dilakukannya pembaruan.

Selanjutnya model proses tata kelola kolaboratif yang menggambarkan kolaborasi sebagai proses pengembangan secara bertahap. Proses *collaborative governance* menurut Ansell & Gash (2007) sebagai berikut:

1. Dialog tatap muka / *Face to face dialogue*

Tata kelola kolaboratif dibangun berdasarkan dialog tatap muka antar *stakeholders*. Dialog tatap muka berarti keterlibatan semua pihak dalam proses dialog secara langsung dan ikut berperan aktif dalam proses pembuatan setiap keputusan terkait dengan kepentingan bersama. Dalam dialog tatap muka sering terjadi perbedaan pandangan antar *stakeholders* karena masing-masing ingin memperkuat stereotype. Namun dialog tatap muka tersebut diperlukan untuk mengidentifikasi peluang yang saling menguntungkan dalam sebuah kolaborasi dan membangun kolaborasi yang efektif untuk mencapai konsensus bersama. Seperti yang dijelaskan oleh Ansell & Gash (2007: 551) bahwa jika beberapa *stakeholders* tidak memiliki kapasitas, organisasi, status, atau sumber daya untuk berpartisipasi dengan

stakeholders yang lain, maka proses *collaborative governance* akan rentan terhadap manipulasi oleh aktor yang lebih kuat.

2. Membangun kepercayaan / *Trust building*

Membangun kepercayaan antar *stakeholders* bahwa seluruh pihak memiliki tujuan yang sama. Membangun kepercayaan merupakan salah satu hal yang paling sulit ditumbuhkan dalam proses awal kolaborasi diantara para *stakeholders*. Hal tersebut dikarenakan bahwa membangun kepercayaan itu proses yang membutuhkan komitmen jangka panjang untuk mencapai tujuan bersama. Kurangnya kepercayaan sering menjadi alasan gagalnya sebuah kolaborasi.

3. Komitmen terhadap proses / *Commitment to process*

Membangun komitmen sangat diperlukan dalam pelaksanaan kolaborasi karena dibutuhkan rasa saling ketergantungan antar *stakeholders* untuk menyelesaikan permasalahan. Proses pembangunan komitmen tersebut sudah terjadi pada saat dialog tatap muka antar *stakeholders* terjadi. Dalam memasuki suatu proses, para *stakeholders* harus membuat prosedur musyawarah dan negosiasi yang berintegritas. Hal tersebut dikarenakan prosedur yang jelas, adil, dan transparan dinilai sangat penting dalam sebuah komitmen dalam kolaborasi. Komitmen juga memerlukan kepercayaan agar antar para *stakeholders* saling berbagi tanggung jawab dan berjalan dengan baik. Adanya

commit to user

komitmen mampu menghilangkan penghambat yang seringkali muncul akibat perbedaan karakteristik dan kepentingan antar *stakeholders*.

4. Pemahaman bersama / *Shared Understanding*

Setiap *stakeholders* harus mengembangkan pemahaman bersama untuk mencapai tujuan bersama. Berbagi pengertian dan pemahaman dalam sebuah kolaborasi merupakan sebuah kesepakatan yang dibuat sebagai bentuk tanggung jawab bersama. Pemahaman bersama juga bisa menyiratkan kesepakatan mengenai pengetahuan yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan. Para *stakeholders* menyetujui tujuan dan nilai yang disepakati bersama, dengan begitu akan menimbulkan partisipasi aktif dari para *stakeholders* dengan arah dan tujuan bersama.

5. Hasil sementara / *Intermediate outcomes*

Pada tahap terakhir ini muncul sebuah kesepakatan terhadap tujuan yang akan dicapai. Hasil dari proses kolaborasi berupa *output* atau keluaran yang nyata dianggap sebagai kritis yang penting untuk membangun momentum sehingga dapat mengarahkan pada keberhasilan kolaborasi.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa proses *collaborative governance* menurut Ansell & Gash (2007) telah mencakup seluruh tahapan pelaksanaan kolaborasi. Dengan demikian untuk

commit to user

mengetahui proses *collaborative governance* dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta, penelitian ini menggunakan teori dari Ansell & Gash (2007) yang memuat 5 (lima) indikator dalam melihat proses kolaborasi agar dapat memahami tahap-tahap pelaksanaan kolaborasi dengan jelas dan akurat. Pemilihan teori ini dikarenakan indikator yang dipaparkan dinilai telah mencakup seluruh tahapan pelaksanaan kolaborasi.

2. Pelayanan publik

Pelayanan publik merupakan kegiatan administrasi negara dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Pelayanan publik pada hakekatnya adalah pelayanan kepada pengguna jasa layanan yaitu masyarakat, sehingga apapun bentuk dan model pelayanan yang diberikan harus berorientasi pada masyarakat itu sendiri (Suryokusumo, 2008). Definisi tersebut serupa dengan Sinambela (2008) yaitu, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individu tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.

Secara teoritis menurut Tjiptoherijanto (2010), pelayanan publik merupakan pengelolaan pasokan barang/jasa secara langsung atau tidak langsung oleh pemerintah untuk mencapai kesejahteraan sosial. Sedangkan definisi pelayanan publik menurut Pasal 1 UU No. 25 Tahun 2009, pelayanan publik adalah rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi

setiap warga negara atas jasa, barang, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Kemudian menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah dan penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah, dan badan hukum.

Adapun asas pelayanan publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 yaitu:

1. Transparansi

Bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah mengerti.

2. Akuntabilitas

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kondisional

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

4. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

5. Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Selanjutnya untuk mengukur kualitas pelayanan publik menurut

Levine (1990) terdapat 3 indikator. Indikator-indikator tersebut adalah:

1. Responsivitas / *Responsiveness*

Daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi, dan tuntutan pengguna layanan.

2. Responsibilitas / *Responsibility*

Suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik dilaksanakan sesuai dengan prinsip atau ketentuan administrasi yang benar dan telah ditetapkan.

commit to user

3. Akuntabilitas / *Accountability*

Suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

3. Ukuran Keberhasilan Kolaborasi

3.1 Model Ukuran Keberhasilan Kolaborasi

Mengukur keberhasilan sebuah kolaborasi bukanlah suatu hal yang sederhana, karena keberhasilan dan kegagalan dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Menurut De Seve (dalam Sudarmo, 2011: 110-111) terdapat 8 (delapan) indikator yang bisa dijadikan tolak ukur dalam menentukan keberhasilan sebuah kolaborasi dalam *governance* yaitu:

1. Struktur Jaringan / *Network Structure*

Menjelaskan mengenai deskripsi konseptual dari hubungan antar elemen yang mencerminkan elemen fisik jaringan yang ditangani. Milward dan Provan (dalam Sudarmo, 2011) mengategorikan bentuk struktur jaringan kedalam tiga bentuk yaitu:

- a. *Self Governance*, dimana tidak terdapat entitas administratif, namun masing-masing *stakeholders* berpartisipasi dalam jaringan dan manajemen dilakukan oleh semua anggota yang terlibat.

commit to user

- b. *Lead Organization*, adanya entitas administratif sebagai anggota jaringan. Model ini sifatnya lebih tersentralisir.
- c. *Network Administrative Organization*, adanya entitas administratif secara tegas yang dibentuk untuk mengelola jaringan dan bukan sebagai penyedia pelayanan.

2. Komitmen Terhadap Tujuan / *Commitment To A Common Purpose*

Indikator ini mengacu pada alasan mengapa sebuah jaringan harus ada. Alasan mengapa jaringan harus ada adalah karena perhatian dan komitmen untuk mencapai tujuan-tujuan positif. Komitmen akan bergantung pada kepercayaan antar *stakeholders* dan akan sulit dihadapi jika terdapat keraguan dalam mencapai tujuan.

3. Kepercayaan Antar *Stakeholders* / *Trust Among The Participants*

Indikator ini mengacu pada adanya rasa saling percaya antar *stakeholders* dalam sebuah jaringan berdasarkan hubungan profesional atau sosial. Juga adanya keyakinan bahwa para partisipan mempercayakan pada informasi-informasi atau usaha-usaha dari *stakeholders* lainnya dalam suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama.

4. Tata Kelola / *Governance*

commit to user

Tata kelola mencakup adanya rasa saling percaya diantara para *stakeholders*. Hal tersebut termasuk diantaranya adalah:

- a. *Boundary and exclusivity*, yang menentukan siapa saja yang dapat terlibat dan tidak dapat terlibat dalam sebuah jaringan.
- b. *Rule / Aturan*, yang menjelaskan mengenai aturan-aturan yang jelas dengan kesepakatan bersama. Juga kesepakatan maupun sanksi apabila ada yang tidak sesuai atau bertentangan dengan aturan yang telah disetujui bersama.
- c. *Self determination*, yaitu kebebasan untuk menentukan bagaimana kolaborasi akan dijalankan dan siapa saja yang diijinkan untuk menjalankannya.

5. Akses Terhadap Kekuasaan / *Access to Authority*

Indikator ini mengacu pada tersedianya standar-standar atau ukuran-ukuran ketentuan atas prosedur-prosedur yang jelas dan diterima secara luas.

6. Pembagian Akuntabilitas/Responsibilitas / *Distributive Accountability/Responsibility*

Pembagian akuntabilitas atau responsibilitas terjadi pada saat kondisi dimana setiap *stakeholders* berbagi tanggung jawab dalam tata kelola (penataan, pengelolaan, manajemen secara bersama-sama dengan *stakeholders* lainnya) dan berbagi kegiatan pengambilan keputusan dengan semua *stakeholders* terkait, dan dengan demikian berbagi tanggung jawab untuk

commit to user

mencapai hasil yang diinginkan. Jika para anggota tidak terlibat dalam menentukan tujuan jaringan dan tidak berkeinginan membawa sumber daya dan otoritas kedalam jaringan, maka kemungkinan jaringan tersebut akan gagal mencapai tujuan.

7. Berbagi Informasi / *Information Sharing*

Berbagi informasi adalah kemudahan akses kepada para anggota, perlindungan privasi (kerahasiaan identitas pribadi seseorang), 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.

8. Akses Terhadap Sumber daya / *Access to Resources*

Indikator yang terakhir ini mengacu pada akses atau ketersediaan terhadap sumber keuangan, teknis, sumber daya manusia, dan sumber daya lainnya yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan sebuah jaringan. Jika memungkinkan, pemerintah perlu menyediakan sumber daya keuangan dan atau sumber daya lainnya. Jika tidak memungkinkan, maka pemerintah dapat menjalin kerja sama dengan lembaga-lembaga keuangan atau lembaga swasta lainnya untuk berinvestasi.

4. Bus Rapid Transit (BRT)

4.1 Konsep Bus Rapid Transit (BRT)

Bus Rapid Transit menurut *Institute for Transportation & Development Policy* merupakan moda transportasi massal berbasis bis yang mempunyai desain, pelayanan, dan infrastruktur yang diciptakan untuk meningkatkan kualitas sistem dengan menawarkan mobilitas, biaya terjangkau, jalur khusus, halte yang tertutup, sistem pembayaran di halte bus, dan sistem informasi yang baik bagi penumpangnya. BRT secara umum dipahami sebagai layanan angkutan berkualitas tinggi dengan sistem yang menekankan prioritas dan mobilitas yang cepat, nyaman, dan efektif (Wright, 2006).

Hal ini sejalan dengan peraturan Pasal 139 UU No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan, bahwa pemerintah pusat maupun daerah wajib menjamin tersedianya angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang. Baik itu antar kota, antar provinsi, dan wilayah kabupaten/kota.

Selanjutnya terdapat komponen BRT menurut *Canadian Urban Transit Association* (2004) dalam Deng dan Nelson (2011) yaitu:

- a. *Running ways* (jalur untuk bus), ada tiga jenis jalur bus, yaitu jalur bus eksklusif, jalur khusus, dan lalu lintas campuran.
- b. Stasiun, adanya persyaratan minimum stasiun yaitu adanya informasi bagi penumpang, tempat duduk, perlindungan dari

commit to user

- cuaca buruk, pencahayaan yang tepat dan cukup, peron atau ruang untuk menunggu, naik, dan turun bus.
- c. Kendaraan, memiliki tingkat pelayanan penumpang, menarik, dan ramah lingkungan.
 - d. Pelayanan, ada berbagai layanan *service* seperti *all stops route(s)*, *limited stop service*, dan *feeder services*.
 - e. Penarikan tarif, multi-pintu masuk untuk pelanggan dengan media tarif prabayar.
 - f. ITS, kumpulan komputer dan teknologi komunikasi yang dapat meningkatkan kenyamanan, keamanan, dan keandalan layanan BRT.

4.2 Bus Rapid Transit di Kota Surakarta

Implementasi *Bus Rapid Transit* di Kota Surakarta diterapkan dalam Program Batik Solo Trans (BST). Nama “Batik Solo Trans” sendiri dipilih untuk menyesuaikan program jangka panjang dari Pemerintah Kota Surakarta dalam meningkatkan pariwisata dengan tema batik sebagai ikon Kota Surakarta. Batik Solo Trans mulai beroperasi pada tanggal 1 September 2010 yang diresmikan oleh Walikota Kota Surakarta pada saat itu, Joko Widodo. Berikut ini merupakan informasi terkait pelaksanaan program BST yaitu:

a. Operasional Program Batik Solo Trans (BST)

Dalam pengelolaan Program Batik Solo Trans, Pemerintah dan Dinas Perhubungan Kota Surakarta *commit to user* kerja sama 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 sendiri merupakan gabungan dari 5 PO Bus di Kota Surakarta yaitu, PO. Nusa, PO. Surya Kencana, PO. Sumber Rahayu, PO. ATMO, dan PO. SKA Jaya.

b. Trayek Program Batik Solo Trans (BST)

Sejak 25 Februari 2014, *Bus Rapid Transit* di Kota Surakarta atau yang biasa disebut Batik Solo Trans (BST) telah memiliki 8 koridor. Adapun rute masing-masing koridor adalah sebagai berikut:

1. Koridor 1 (Bandara Adisoemarmo – Palur)
2. Koridor 2 (Kartasura – Palur)
3. Koridor 3 (Palur – Kartasura)
4. Koridor 4 (Kartasura – Solo Baru)
5. Koridor 5 (Mojosongo – Solo Baru)
6. Koridor 6 (Kadipiro – Semanggi)
7. Koridor 7 (Palur – Solo Baru)
8. Koridor 8 (Palur – Kartasura)

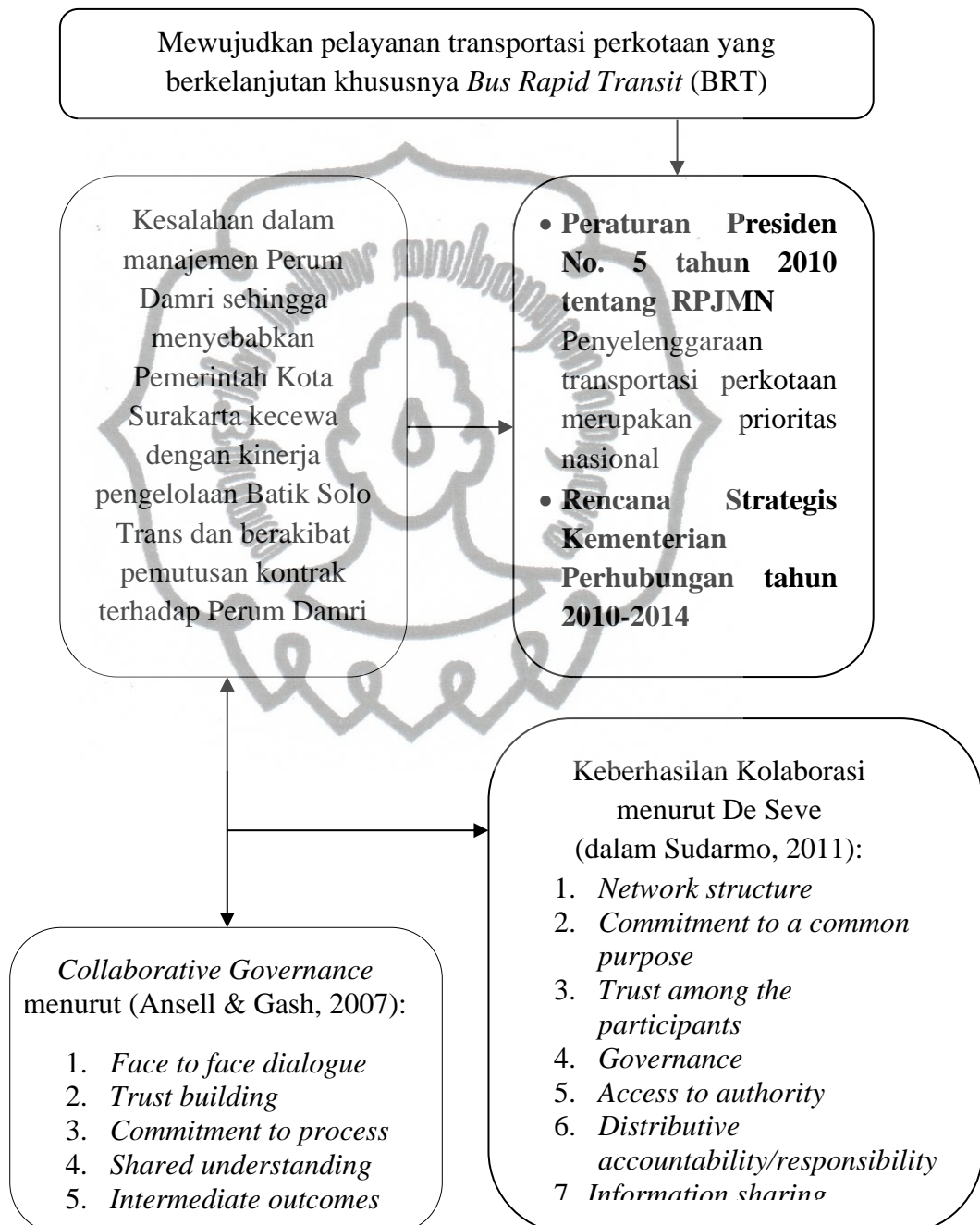
C. Kerangka Berpikir

Transportasi merupakan unsur terpenting dalam perkembangan suatu daerah, karena transportasi menjadi salah satu dasar pembangunan ekonomi dan perkembangan masyarakat. Berdasarkan Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 yang dituang dalam Rencana Strategis Kementerian Perhubungan 2015-2019 mengenai

terwujudnya pelayanan transportasi perkotaan yang berkelanjutan khususnya *Bus Rapid Transit* (BRT). Dan juga merujuk dari Undang-Undang No. 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan Pasal 139 merupakan kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk menyediakan angkutan umum, sehingga Pemerintah Kota Surakarta melalui Dinas Perhubungan Kota Surakarta telah menyediakan sistem transportasi umum berupa *Bus Rapid Transit* (BRT) sebagai solusi untuk mengurai kemacetan.

Bus Rapid Trans di Kota Surakarta yang bernama Batik Solo Trans, dalam pelaksanaannya bekerja sama dengan Perum DAMRI dan PT. Bengawan Solo Trans. Pada saat pelaksanaan kolaborasi tersebut terdapat permasalahan sehingga dapat berdampak pada pelayanan Batik Solo Trans. Dari permasalahan tersebut penulis ingin mengetahui bagaimana proses kolaborasi dan faktor penyebab kegagalan kolaborasi dalam program Batik Solo Trans, maka penulis menggunakan teori proses *collaborative governance* yang dikemukakan oleh (Ansell & Gash, 2007) dan keberhasilan kolaborasi oleh De Seve (dalam Sudarmo, 2011).

Adapun penjelasan secara ringkas atas kerangka konseptual diatas dapat dilihat pada gambar 2.1



commit to user
Gambar 2. 1 Kerangka Berpikir

