

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Transportasi merupakan unsur terpenting dalam perkembangan suatu negara, karena transportasi menjadi salah satu dasar pembangunan ekonomi dan perkembangan masyarakat. Dimana perkembangan transportasi akan mendorong kegiatan perekonomian dan pembangunan di suatu daerah maupun negara. Transportasi adalah perpindahan manusia atau barang dari satu tempat ke tempat lainnya, seiring dengan pertumbuhan penduduk yang semakin pesat maka kebutuhan akan perjalanan pun semakin tinggi. Transportasi telah berkembang menjadi kebutuhan manusia yang paling mendasar karena sebagian besar kegiatan manusia sehari-hari berhubungan dengan penggunaan alat transportasi. Hal itu merupakan proses keberlangsungan hidup manusia. Oleh karena itu sistem transportasi menjadi mata rantai pembangunan berkelanjutan disegala aspek. Menurut Ramadhan (2019), peningkatan jumlah penumpang transportasi umum dalam beberapa tahun terakhir menjadi penanda adanya urgensi untuk perencanaan sistem transportasi umum yang terpadu dan terpusat. Hal tersebut menunjukkan arti pentingnya transportasi di Indonesia, sehingga pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan transportasi mutlak diperlukan.

Moda transportasi dapat dikelompokkan menjadi 2 macam, yaitu transportasi pribadi dan umum. Transportasi pribadi adalah transportasi yang menggunakan kendaraan pribadi, seperti mobil pribadi, sepeda motor, sepeda,

*commit to user*

dan lain-lain. Sedangkan transportasi umum adalah layanan angkutan penumpang oleh sistem transportasi yang tersedia untuk digunakan oleh masyarakat umum, biasanya dikelola sesuai jadwal, dioperasikan pada rute yang ditetapkan, dan dikenakan biaya untuk setiap perjalanan. Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No. 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan Kendaraan Umum yaitu kendaraan umum adalah setiap kendaraan bermotor yang disediakan untuk dipergunakan oleh umum dengan dipungut bayaran baik langsung maupun tidak langsung. Moda transportasi umum diantaranya yaitu bus kota, kereta api, maskapai penerbangan, dan lain-lain.

Surakarta atau sering juga disebut Solo merupakan salah satu kota di Provinsi Jawa Tengah, Indonesia. Kota Surakarta dan kabupaten di sekelilingnya seperti, Karanganyar, Sragen, Wonogiri, Sukoharjo, Klaten, dan Boyolali, secara kolektif masih sering disebut sebagai eks-Karesidenan Surakarta. Kota dengan luas 44 km<sup>2</sup> ini memiliki 5 kecamatan dan 51 kelurahan yang memiliki penduduk 562.269 jiwa (BPS, 2017) dengan kepadatan 12.220 jiwa/km<sup>2</sup>. Laju pertumbuhan penduduk Surakarta dalam kurun waktu tahun 2010-2016 adalah 0,25%, jauh di bawah laju pertumbuhan penduduk Jawa Tengah sebesar 0,79%. Kepadatan penduduk di Kota Surakarta merupakan kepadatan tertinggi di daerah Jawa Tengah (kepadatan Jawa Tengah hanya 1.030 jiwa/km<sup>2</sup>) dan dengan kepadatan yang cukup tinggi tersebut diiringi juga dengan naiknya jumlah kendaraan pribadi yang menyebabkan kemacetan lalu lintas. Berdasarkan 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 lalu lintas.

Pemilihan sistem BRT dinilai cocok atau ideal dikembangkan di negara berkembang seperti Indonesia, seperti yang disampaikan oleh Prof. Robert Cervero dari University of California Berkeley, Amerika Serikat yang hadir sebagai dosen tamu pada kegiatan kuliah umum “Perencanaan Penataan Transportasi Perkotaan Terbaru” di Kantor Kementerian Perhubungan, Jakarta, Kamis (5/7/12). Prof. Robert juga menganjurkan agar kota-kota yang belum mampu membuat sistem transportasi berbasis rel kereta api dikarenakan memerlukan waktu yang lama dan tidak sedikitnya biaya investasi pembangunan untuk mulai mengembangkan dahulu sistem transportasi berbasis bis (BRT) yang lebih terjangkau. Indonesia sendiri telah mengembangkan sistem BRT di 14 kota antara lain DKI Jakarta, Palembang, Semarang, DI Yogyakarta, dan Surakarta. Kota yang menjadi pionir pengembangan sistem BRT di Indonesia sendiri adalah DKI Jakarta dengan layanan Transjakarta. Transjakarta merupakan sistem BRT yang dibangun pertama kali di Asia Tenggara dan Selatan. Transjakarta juga merupakan yang pertama dan satu-satunya di Indonesia yang berstandar internasional. Selama 15 tahun bagi para *policy maker*, Transjakarta menjadi bahan pembelajaran dalam membangun sistem

transportasi umum yang terjangkau namun dengan standar pelayanan profesional. Sebagai sistem transportasi umum pertama yang disubsidi oleh pemerintah kota, Transjakarta menjadi bukti bahwa kota-kota lain di Indonesia juga dapat mempunyai sistem transportasi umum yang dikelola pemerintah kota. Bahkan dalam beberapa tahun ke belakang, Transjakarta menjadi *benchmark* sistem BRT bagi kota-kota di Indonesia.

Di dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019, disebutkan bahwa pembangunan transportasi massal perkotaan menjadi agenda pembangunan nasional. Menurut Kementerian Perhubungan, permasalahan transportasi yang masih dihadapi saat ini sangat beragam sehingga perlu pendekatan secara menyeluruh dari berbagai aspek. Permasalahan yang cukup krusial yaitu masih kurangnya minat swasta dalam penyediaan infrastruktur transportasi, hal tersebut dipengaruhi oleh faktor komitmen pemerintah dalam memberikan jaminan atas resiko dan permasalahan perizinan yang berlaku di Indonesia (Kementerian Perhubungan, 2008). Disisi lain, pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal yang memonopoli penyelenggaraan pemerintah, melainkan memerlukan aktor lain karena keterbatasan kemampuan. Dalam studi yang dilakukan oleh Bappenas, investasi yang dimiliki oleh pemerintah tidak bisa memenuhi dana yang dibutuhkan untuk mendukung upaya pembangunan infrastruktur karena membutuhkan dana yang cukup besar. Sehingga upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam pemenuhan layanan publik, yaitu dengan

melibatkan peran dari pihak swasta. Kerja sama antar aktor, antar organisasi, atau antar institusi dalam rangka pencapaian tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara mandiri disebut dengan kolaborasi. Konsep *collaborative governance* dinilai mampu menjadi alternatif pembangunan infrastruktur oleh pemerintah. Secara definisi, beberapa ahli mendefinisikan *collaborative governance* dalam beberapa makna yang sama, yaitu adanya kolaborasi antara sektor publik dan non publik dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Collaborative Governance* juga diartikan sebagai sebuah pengaturan yang mengatur satu atau lebih lembaga publik yang secara langsung terlibat dengan para *stakeholders* non publik dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan musyawarah yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik (Ansell & Gash, 2007).

Penerapan *Collaborative Governance* di Kota Surakarta salah satunya dapat dilihat dari pelaksanaan program Batik Solo Trans. Pada tahun 2010, Pemerintah Kota Surakarta menggelar *soft launching* Batik Solo Trans (BST). BST adalah sistem transportasi umum berupa *Bus Rapid Transit* (BRT) terpadu yang merupakan bus kota dengan pelayanan sesuai standar operasional yang baik demi kenyamanan dan keamanan para penumpang. *Soft launching* dilakukan pada bulan September 2010, untuk tahap awal 8 unit BST dioperasikan. 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 PO Bus 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 Solo 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. Sehingga, Pemkot kecewa dengan kinerja Perum DAMRI dan memutuskan untuk mengalihkan pengelolaan koridor 1 dan 4 kepada konsorsium PT. BST. Dapat dilihat bahwa dalam pengelolaan Batik Solo Trans belum terlihat adanya proses *collaborative governance* yang tepat karena gagalnya kolaborasi yang dilakukan.

Penelitian terkait *collaborative governance* pernah dilakukan oleh (Wang, Xiong, Yang, Zhu, & Cheng, 2020) yang membahas mengenai kolaborasi publik swasta dalam kebijakan *urban bicycle-sharing* di China. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengungkap proses reinvention-kolaboratif, penelitian ini mengintegrasikan teori reinvention kebijakan dan tata kelola kolaboratif untuk

mengembangkan kerangka kerja yang menjelaskan kolaborasi antara kondisi awal, pembelajaran, proses *reinvention*, struktur tata kelola, dan hasil *reinvention*. Selanjutnya, penelitian terkait *Bus Rapid Transit* (BRT) di Indonesia pernah dilakukan oleh (Pradipta, Suroso, & Suharini, 2014) yang membahas mengenai efektivitas BRT Trans Semarang. Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui efektivitasnya untuk mengurangi pertumbuhan kendaraan pribadi di Kota Semarang. Perbedaan penulisan pada penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian sebelumnya melihat kolaborasi publik-private dalam kebijakan dan efektivitas BRT sedangkan penelitian ini akan melihat proses *collaborative governance* dalam layanan *Bus Rapid Transit* dengan menggunakan komponen proses kolaborasi menurut Ansell & Gash (2007), Emerson et al (2012), dan ukuran keberhasilan kolaborasi menurut De Seve (dalam Sudarmo, 2011).

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai bagaimana proses *collaborative governance* dan faktor penyebab gagalnya kolaborasi dalam layanan *Bus Rapid Transit* di Kota Surakarta tahun 2010-2019. Fokus penelitian ini adalah pada kolaborasi yang dilakukan Pemerintah Kota Surakarta dan *stakeholders* terkait dalam Program Batik Solo Trans. Penulis mengharapkan dari hasil penelitian ini dapat melihat bagaimana proses *collaborative governance* dan apa faktor penyebab gagalnya kolaborasi pada program Batik Solo Trans di Kota Surakarta.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dan fenomena yang telah dijabarkan pada latar belakang diatas maka penulis menetapkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses *collaborative governance* dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta pada tahun 2010-2019?
2. Apa faktor yang menyebabkan kegagalan kolaborasi dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta pada tahun 2010-2019?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mendeskripsikan proses *collaborative governance* dalam layanan *Bus Rapid Transit* di Kota Surakarta pada tahun 2010-2019.
2. Untuk menganalisis faktor yang menyebabkan gagalnya pelaksanaan kolaborasi dalam layanan *Bus Rapid Transit* di Kota Surakarta pada tahun 2010-2019.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang akan didapat dari penelitian ini adalah:

- a) Manfaat Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan dan informasi mengenai proses *collaborative governance* dan faktor kegagalan kolaborasi dalam layanan *bus rapid transit*.

- b. Memberikan informasi dan sebagai bahan referensi bagi penelitian berikutnya dalam topik yang relevan membahas dan mengkaji mengenai *collaborative governance*.

b) Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Penelitian ini merupakan wadah untuk menerapkan beberapa teori yang diperoleh dari perkuliahan dan juga menambah pengalaman untuk mengaplikasikan teori pada proses *collaborative governance* dan faktor kegagalan kolaborasi dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta tahun 2010-2019.

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Kota Surakarta dan *stakeholders* terkait untuk memperbaiki kekurangannya dalam *collaborative governance*.

c. Bagi Umum

Penelitian ini memberikan informasi mengenai *collaborative governance* dalam layanan *bus rapid transit* di Kota Surakarta tahun 2010-2019.