

PENDAHULUAN

Pertumbuhan penduduk dan perkembangan ekonomi yang pesat di arus globalisasi ini mendorong masyarakat semakin kritis, partisipatif, dan kompleks akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Kebutuhan masyarakat yang semakin komplek ini membuat pemerintah selaku penyelenggara negara wajib memberikan pelayanan dengan tingkat kualitas terbaik (Tobing *et al*, 2023). Salah satu tuntutan masyarakat terhadap pemerintah yaitu permasalahan pada transportasi publik yang merupakan sebuah kebutuhan untuk menunjang aktivitas masyarakat sehari-hari. Untuk mendukung mobiltas dan aktivitas masyarakat diperlukan transportasi yang efektif dengan kualitas yang nyaman, aman, dan terjangkau. Transportasi memiliki peran penting guna mengurangi kemacetan dan meningkatkan kualitas hidup terutama pada masyarakat perkotaan.

Permasalahan transportasi publik terutama di kota-kota besar merupakan isu transportasi yang menjadi salah satu perhatian pemerintah. Pemecahaan permasalahan tersebut di Indonesia menjadi program prioritas nasional dan tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN 2020-2024) yaitu program pengembangan angkutan massal perkotaan (Nafiah & Setiawan, 2023). RPJMN 2020-2024 dalam program pengembangan sistem angkutan massal perkotaan menargetkan enam wilayah metropolitan yaitu Jakarta, Medan, Makassar, Bandung, Semarang, dan Surabaya. Program pengembangan sistem angkutan massal perkotaan dilakukan untuk mengurangi kemacetan di wilayah metropolitan dan mengurangi polusi udara dengan menyediakan transportasi publik yang efisien dan ramah lingkungan. Tren transportasi publik dalam beberapa tahun terakhir mengalami perkembangan yang pesat. Berdasarkan *website* Kementerian Perhubungan menjelaskan pemerintah telah memfasilitasi dilakukannya akselerasi perubahan transportasi perkotaan di Indonesia dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir ini. Salah satunya yaitu adanya sistem transportasi terintegrasi di wilayah perkotaan khususnya Jabodetabek, yaitu dengan melibatkan berbagai moda transportasi publik seperti KRL, kereta bandara, LRT, MRT, dan BRT. Adanya pembangunan tranportasi perkotaan diharapkan dapat menggerakkan ekonomi dan menunjang mobilitas massa. Penggunaan transportasi

publik di kalangan masyarakat kurang diminati dan lebih memilih kendaraan pribadi, hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor salah satunya fasilitas yang tidak selalu memadai. Penggunaan kendaraan pribadi daripada transportasi publik dianggap lebih menawarkan keamanan yang tinggi, praktis, cepat, dan fleksibel (Kodariyah et al, 2022). Banyaknya masyarakat yang lebih memilih menggunakan kendaraan pribadi juga menjadi penyebab kemacetan terutama di wilayah perkotaan. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat dari tabel berikut ini yang menunjukkan adanya peningkatan jumlah kendaraan dari tahun 2020-2024.

Tabel 1. Jumlah Kendaraan Bermotor di Indonesia Tahun 2020-2024

Tahun	Jumlah Transportasi
2020	136.137.735
2021	142.001.698
2022	148.261.817
2023	157.080.504
2024	164.136.793

Sumber: BPS, 2024

Berdasarkan data jumlah kendaraan bermotor di Indonesia pada tahun 2020-2024 mengalami peningkatan, baik dari transportasi publik maupun transportasi pribadi setiap tahunnya. Data tersebut menunjukkan adanya peningkatan yang cukup signifikan dalam kurun waktu lima tahun. Terbukti pada tahun 2020 ada sekitar 136.137.735 kendaraan bermotor dan mengalami kenaikan yang cukup tinggi pada tahun 2021 yaitu 142.001.698 kendaraan. Kemudian terus mengalami peningkatan hingga pada tahun 2023 terdapat 157.080.504 kendaraan bermotor. Pada tahun 2024 mengalami kenaikan yaitu sekitar 164.136.793 kendaraan. Hal ini menunjukkan adanya peningkatan yang cukup tinggi pada jumlah kendaraan bermotor disetiap tahunnya dan mengakibatkan kemacetan terutama di wilayah perkotaan.

Penyelenggaraan dan penyediaan transportasi publik di Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Kurniawan, 2025). Berdasarkan undang- undang tersebut pemerintah wajib memberikan pelayanan transportasi publik yang aman, nyaman, selamat dan

terjangkau bagi masyarakat. Pelaksanaan transportasi publik terutama di kawasan perkotaan Indonesia belum sepenuhnya memberikan pelayanan yang sesuai dengan undang-undang tersebut, hal ini karena intervensi atau campur tangan pemerintah masih terbatas dalam operasionalnya. Maka dari itu pemerintah perlu mengembangkan transportasi publik dengan menyediakan infrastruktur dan pelayanan yang baik serta terkoneksi antar wilayah dalam memenuhi kebutuhan mobilitas masyarakat.

Upaya pemerintah dalam meningkatkan pelayanan transportasi publik yaitu dengan menghadirkan layanan transportasi berupa Teman Bus yang merupakan bagian dari program *Buy The Service* yang dirancang oleh Kementerian Perhubungan Indonesia (Saputra *et al.*, 2024). Program *Buy The Service* sendiri merupakan skema pemberian subsidi pemerintah dengan melakukan pembelian jasa dari perusahaan angkutan umum atau pihak ke-3 (tiga) dalam penyediaan angkutan umum di perkotaan. Jika dibandingkan dengan angkutan umum lainnya program *Buy The Service* memiliki keunggulan dan kelebihan, hal ini karena pemerintah menerapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) kepada operator dalam skema *Buy The Service*. Program *Buy The Service* dilengkapi dengan aplikasi *mobile* untuk mendapatkan informasi bagi para penggunanya seperti rute, halte, dan jadwal keberangkatan bus. Program ini diharapkan menjadi contoh nyata angkutan umum dengan pelayanan terbaik dan layak dikembangkan di berbagai kota, hingga pada tahun 2024 dari awal perilisan sudah ada beberapa kota yang sudah menjalankan program tersebut. Berikut merupakan jumlah kota program *Buy The Service* (BTS) di Indonesia.

Tabel 2. Jumlah Kota Program *Buy The Service* (BTS) di Indonesia

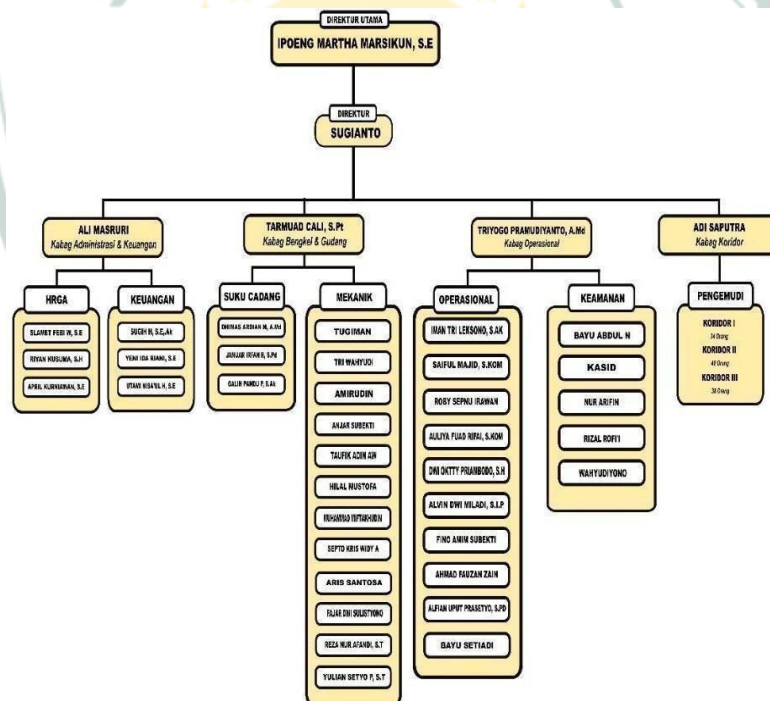
Tahun	Jumlah kota program BTS	Kota yang berpartisipasi
2020	5 Kota	Medan, Palembang, Yogyakarta, Surakarta, dan Bali
2021	7 Kota	Medan, Palembang, Yogyakarta, Surakarta, Bali, Makassar, dan Banyumas
2022	10 Kota	Medan, Palembang, Yogyakarta, Surakarta, Bali, Makassar, Banyumas, Bandung, Surabaya, dan Banjarmasin
2024	11 Kota	Medan, Palembang, Yogyakarta, Surakarta, Bali, Makassar, Banyumas, Bandung, Surabaya, Banjarmasin, dan Balikpapan

Sumber: Kementerian Perhubungan, 2024

Berdasarkan tabel tersebut, Kementerian Perhubungan telah menerapkan program *Buy The Service* di beberapa wilayah Indonesia, salah satunya yaitu Kabupaten Banyumas. Pada tahun 2020 terdapat 5 kota yang menerapkan program *Buy The Service* yaitu Medan, Palembang, Surakarta, dan Bali. Kemudian pada tahun 2021 menyusul Makassar dan Banyumas hingga tahun 2022 program *Buy The Service* telah menerapkan 10 kota di Indonesia dengan penambahan wilayah Bandung, Surabaya, Banjarmasin. Pada Juli tahun 2024, Dirjen Perhubungan Darat meresmikan program *Buy The Service* di Balikpapan menyusul kota-kota lain yang sudah menerapkan program tersebut.

Kabupaten Banyumas merupakan salah satu kabupaten yang menerapkan program *Buy The Service* bersama dengan kota-kota lainnya seperti Medan, Palembang, Yogyakarta, Bali, Surakarta, Bandung, Banjarmasin, Makassar, Surabaya. Pengembangan transportasi publik di Kabupaten Banyumas tertuang dalam RPJMD Kabupaten Banyumas 2018-2023 yaitu meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur dasar yang merata dan memadai sebagai daya ungkit

pembangunan. Melalui pemenuhan prasarana dan sarana, sumber daya manusia, dan manajemen transportasi publik yang terintegrasi merupakan strategi yang digunakan untuk mencapai misi tersebut di Kabupaten Banyumas. Dinas Perhubungan Kabupaten Banyumas selaku pihak pemerintah yang bertanggungjawab dalam manajemen transportasi di Kabupaten Banyumas berkoordinasi dengan operator atau pihak ke-3 (tiga) melalui lelang terbuka berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang memenuhi aspek kenyamanan, keamanan, keselamatan, keterjangkauan, kesetaraan, dan keteraturan. Hasil lelang tersebut, PT Banyumas Raya Transportasi yang merupakan perusahaan konsorsium (gabungan dari beberapa perusahaan) terpilih menjadi operator Trans Banyumas. Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan operasional bus Trans Banyumas, PT Banyumas Raya Transportasi selaku pihak operator membentuk struktur organisasi yang melibatkan direktur dari beberapa perusahaan konsorsium. Berikut merupakan struktur organisasi PT Banyumas Raya Transportasi selaku operator bus Trans Banyumas.



Gambar 1. Struktur Organisasi PT Banyumas Raya Transportasi

Sumber: PT Banyumas Raya Transportasi, 2024

Berdasarkan gambar tersebut, posisi direktur juga tidak hanya dipegang oleh

direktur utama PT Banyumas Raya Transportasi tetapi juga ada dari perusahaan swasta lainnya yaitu pemilik PT Aries Muda Sejahtera memegang posisi direktur, pemilik Kopata (Koperasi Angkutan Umum Perkotaan) memegang posisi Kepala Bagian bengkel & gudang, dan pemilik dari PT Jaya Mandiri Transportasi memegang posisi Kepala Bagian Koridor. Untuk posisi HRGA, keuangan, suku cadang, mekanik, operasional, keamanan, dan pengemudi bukan berasal dari perusahaan- perusahaan konsorsium, melainkan direkrut secara langsung oleh PT Banyumas Raya Transportasi melalui proses rekrutmen. Keterlibatan perwakilan perusahaan konsorsium dalam struktur organisasi ini menunjukkan bahwa operasional Trans Banyumas tidak hanya dijalankan oleh satu perusahaan, melainkan hasil dari kolaborasi berbagai perusahaan angkutan yang tergabung dalam konsorsium PT Banyumas Raya Transportasi, sehingga memungkinkan terciptanya layanan yang lebih optimal dan terkoordinasi.

Penyelenggaraan pelayanan transportasi publik di Banyumas khususnya pada bus Trans Banyumas, Dinas Perhubungan Kabupaten Banyumas tidak melakukan sendiri melainkan berkolaborasi dengan pihak swasta, hal ini dilakukan agar dalam menjalankan program tersebut dapat tercapai sesuai tujuannya. Salah satu pihak ke-3 (tiga) dalam pelayanan transportasi publik yaitu PT Banyumas Raya Transportasi yang merupakan perusahaan konsorsium atau gabungan dari beberapa perusahaan yaitu PT Amanat Jaya, PT Nur Putra Jaya, Koperades, Kopata, KSU Mandiri, PT Budi Jaya Transport, Berkah Alam Sumber Sejahtera, KSU Trans Banyumas, PT Jaya Mandiri Transportasi, PT Asli Putra Pribumi, PT Aries Muda Sejahtera, dan PT Teguh Muda Abadi. Dalam melakukan kolaborasi masing-masing *stakeholder* mempunyai kewenangan tersendiri. Dinas Perhubungan Kabupaten Banyumas melakukan pengawasan dan membuat kebijakan terkait dengan penyelenggaraan transportasi publik khususnya pada bus Trans Banyumas. Selain itu, Dinas Perhubungan Kabupaten Banyumas juga mempunyai wewenang dalam menentukan trayek/rute yang dilalui oleh bus Trans Banyumas. Untuk sarana dan prasarana pendukung seperti halte juga merupakan tanggung jawab Dinas Perhubungan Kabupaten Banyumas. Sedangkan untuk PT Banyumas Raya Transportasi bertanggung jawab atas

pengoperasian bus Trans Banyumas seperti pengadaan bus, pemeliharaan bus dan memperbaiki bus apabila ada kerusakan. Pelayanan bus Trans Banyumas menerapkan standar pelayanan minimal antara lain ketersediaan cctv, *ID card driver*, tombol *hazard*, suhu dalam bus, kebersihan, lampu penerangan, ketersediaan kursi prioritas, *handle* tangan, sabuk pengaman, rak sepeda. Selain itu terdapat pelayanan pendaftaran atau aktivasi kartu untuk tarif khusus pelajar dan disabilitas di kantor Trans Banyumas, dan adanya prasarana pendukung dan trayek/rute yang bisa dilihat melalui aplikasi mitra darat. Berikut merupakan tabel trayek bus Trans Banyumas di wilayah studi Kabupaten Banyumas.

Tabel 3. Trayek Trans Banyumas di Wilayah Studi Kabupaten Banyumas

Kode Trayek	Rute
K-1-BM	Pasar Pon – Terminal Ajibarang
K-2-BM	Terminal Notog – Terminal Baturaden
K-3A-BM	Terminal Bulupitu – Terminal Kebondalem
K-3B-BM	Terminal Bulupitu – Terminal Kebondalem

Sumber: PT Banyumas Raya Transportasi, 2024

Berdasarkan tabel di atas, Trans Banyumas memiliki 3 koridor untuk menunjang mobilisasi masyarakat Kabupaten Banyumas yang juga terkoneksi dengan Terminal Bulupitu, Terminal Notog, Terminal Baturaden, Terminal Kebondalem, dan Pasar Pon. Dilihat dari tabel diatas koridor 3 dibagi menjadi dua rute dimana titik awal pemberangkatan sama yaitu di Terminal Bulupitu, tetapi rutenya berbeda. Untuk K-3A-BM itu melewati Rumah Sakit Dedi Keluarga dan K-3B-BM melewati halte Pancurawis. Sedangkan untuk koridor 1 dan koridor 2 hanya punya satu rute dan tidak memutar. Kualitas pelayanan yang baik yaitu harus mengutamakan kebutuhan masyarakat, seperti bus Trans Banyumas yang lebih mengutamakan jarak yang ditempuh dibandingkan banyaknya jumlah penumpang. Trans Banyumas merupakan salah satu moda transportasi yang dipilih masyarakat Banyumas. Salah satu upaya dalam meningkatkan pelayanan masyarakat, Trans Banyumas berencana memperluas jangkauan layanannya dengan menambahkan rute hingga Kota Lama Banyumas. Penambahan rute hingga Kota Lama Banyumas tidak secepat masyarakat yang diinginkan karena

diperlukan kajian yang mendalam dan memerlukan kolaborasi dengan pihak-pihak terkait. Hal ini juga sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Pak Ipeong selaku Direktur Utama PT Banyumas Raya Transportasi pada saat acara temu kangen dengan jajaran Trans Banyumas dengan Sekda di Pendopo Si Panji menyampaikan rencana strategis terkait pengembangan rute transportasi Trans Banyumas. Dalam pernyataannya yang dikutip dari berita *online* Radar Banyumas, beliau menjelaskan bahwa tahun ini akan dilakukan survei awal bersama dengan pihak Dinas Perhubungan Kabupaten Banyumas. Survei tersebut bertujuan untuk menentukan titik awal operasional koridor baru, apakah akan dimulai dari Kebondalem atau Terminal Bulupitu. Keputusan tersebut akan diambil berdasarkan hasil survei lapangan yang dilakukan secara menyeluruh dan terkoordinasi.

Semakin banyak masyarakat yang menggunakan moda transportasi Trans Banyumas tentunya semakin banyak titik ramai di beberapa TPB (Tempat Pemberhentian Bus). Halte dan TPB (Tempat Pemberhentian Bus) sebagai sarana pendukung pelayanan transportasi Trans Banyumas tentu harus ditingkatkan kenyamanannya. Berdasarkan *pra survei* yang dilakukan peneliti masih menemukan TPB (Tempat Pemberhentian Bus) yang ramai akan penumpang. Selain itu masih terdapat halte yang belum memiliki tempat duduk dan atap sehingga banyak calon penumpang saat menunggu bus merasa tidak nyaman. Hal ini sejalan dengan cuplikan berita *online* dari Banyumas Suara Merdeka yang mengangkat permasalahan keluhan penumpang bus Trans Banyumas. Berita tersebut menyebutkan bahwa efisiensi layanan Trans Banyumas turut didukung oleh keberadaan halte yang tersebar di sepanjang rute perjalanan. Namun, masih terdapat keluhan dari masyarakat terkait kondisi fasilitas halte yang dinilai belum optimal. Salah satu hal yang disoroti adalah kurangnya fasilitas tempat duduk di halte yang saat ini hanya berfungsi sebagai penanda lokasi semata. Selain itu, permasalahan lainnya yaitu adanya keterbatasan anggaran dalam pembangunan halte sebagai fasilitas pendukung Trans Banyumas. Hal ini juga sesuai dengan berita *online* Radar Banyumas, dimana Pemerintah Kabupaten Banyumas sudah melakukan usulan kepada Pemerintah Pusat mengenai pembangunan fasilitas

pendukung moda transportasi salah satunya yaitu di Halte Pasar Pon yang merupakan halte terintegrasi. Usulan anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banyumas sebesar Rp 2 miliar masih menunggu kepastian dari Pemerintah Pusat. Tentunya hal ini juga menjadi salah satu hambatan dalam menjalani pelayanan transportasi publik di Banyumas khususnya bus Trans Banyumas.

Keterlibatan antar *stakeholder* dalam pelaksanaan layanan bus Trans Banyumas menunjukkan praktik *collaborative governance*. Penerapan *collaborative governance* menekankan pada pembangunan pemerintah yang dapat menjalankan fungsi kenegaraan melalui kerjasama antara pemerintah, swasta, dan masyarakat (Sutikno & Naufal, 2023). Pola hubungan ini terlihat pada Dinas Perhubungan Kabupaten Banyumas yang bertindak sebagai regulator dan fasilitator yang mengatur kebijakan, pengawasan, serta penyediaan infrastruktur halte. Sementara PT Banyumas Raya Transportasi sebagai operator pelaksana merupakan hasil konsorsium dari 12 perusahaan transportasi lokal yang bertanggung jawab dalam aspek pengadaan dan pengelolaan armada bus, termasuk manajemen operasional harian dan pemeliharaan unit kendaraan. Selain itu, dari unsur masyarakat terdapat Organisasi angkutan darat (Organda) Kabupaten Banyumas yang turut serta berpartisipasi dalam proses pembentukan dan pengelolaan konsorsium operator bus Trans Banyumas, dan juga penumpang bus Trans Banyumas yang memiliki peran penting tidak hanya sebagai konsumen tetapi sebagai sumber masukan melalui keluhan, saran, dan partisipasi dalam survei kepuasan. Namun dalam praktiknya hubungan antar *stakeholder* masih menghadapi tantangan seperti ketimpangan peran, dan keterbatasan anggaran. Berdasarkan informasi dari salah satu pengelola PT Banyumas Raya Transportasi meskipun terdapat 12 perusahaan yang tergabung dalam konsorsium, tetapi pada kenyataannya hanya beberapa perusahaan yang berkontribusi secara konsisten dalam operasional pelayanan bus Trans Banyumas. Ketimpangan partisipasi ini menjadi adanya tantangan internal dalam berkolaborasi yang berpotensi mempengaruhi kualitas layanan transportasi publik yang diharapkan.

Berdasarkan permasalahan tersebut tentunya kolaborasi antara *stakeholder*

perlu dilakukan, hal ini untuk meningkatkan kualitas pelayanan transportasi publik di Kabupaten Banyumas khususnya pada bus Trans Banyumas sehingga berjalan dengan baik. Dalam hal ini diperlukan kajian mendalam terkait bagaimana kolaborasi antara *stakeholder* dalam pelayanan transportasi publik khususnya pada Trans Banyumas. Berdasarkan permasalahan yang telah di kemukakan maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “***Collaborative Governance Dalam Pelayanan Transportasi Publik (Studi Kasus Bus Trans Banyumas)***”.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode kualitatif. Penelitian ini dilakukan di Kantor Dinas Perhubungan Kabupaten Banyumas dan PT Banyumas Raya Transportasi selaku operator bus Trans Banyumas. Teknik pemilihan informan penelitian ini menggunakan *purposive sampling*. Sasaran penelitian ini yaitu pihak-pihak yang terlibat dalam kolaborasi pelayanan transportasi publik bus Trans Banyumas. Pihak-pihak tersebut yaitu Dinas Perhubungan Kabupaten Banyumas, PT Banyumas Raya Transportasi, dan Organda Kabupaten Banyumas, serta penumpang bus Trans Banyumas. Penelitian ini menggunakan observasi, wawancara, dan dokumentasi sebagai teknik pemilihan data. Sumber data penelitian ini yaitu berupa data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara langsung dengan informan, sedangkan data sekunder diperoleh melalui pengumpulan dokumen-dokumen seperti laporan kinerja atau MoU yang berkaitan dengan topik yang diteliti. Fokus penelitian menggunakan empat aspek dari teori Ansell & Gash (2008) yaitu *Starting Condition* (Kondisi Awal), *Facilitative Leadership* (Kepemimpinan Fasilitatif), *Institutional Design* (Desain Kelembagaan), dan *Collaborative Process* (Proses Kolaboratif). Model Miles & Huberman digunakan sebagai teknik analisis data dari penelitian ini yang terdiri dari reduksi data, data display, dan *conclusion*, berdasarkan data yang diperoleh dari hasil wawancara informan dan dokumentasi yang berkaitan dengan pelaksanaan collaborative governance dalam layanan transportasi publik khususnya bus Trans Banyumas.