
PROSES COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM KEBERLANJUTAN PENGELOLAAN BUS TRANS METRO DEWATA DI KAWASAN SARBAGITA BALI

Oleh

Anak Agung Made Sri Santi Pratiwi*¹, I Putu Dharmanu Yudharta², Juwita Pratiwi Lukman³

^{1,2,3} Program Studi Administrasi Publik, Universitas Udayana

E-mail: *santipratiwi004@student.unud.ac.id

Article History:

Received: 16-01-2025

Revised: 24-01-2025

Accepted: 19-02-2025

Keywords:

Trans Metro Dewata,
Transportasi Publik,
Collaborative Governance,
TMD

Abstract: *Pengelolaan transportasi publik yang semakin kompleks di Provinsi Bali membutuhkan bentuk kolaborasi dari berbagai pihak, salah satu program transportasi publik yang memiliki peranan penting di Provinsi Bali adalah Bus Trans Metro Dewata yang ditunjukkan sebagai sebuah stimulus pengembangan angkutan perkotaan di Kawasan Metropolitan Sarbagita Bali. Setelah lima tahun berjalan, tujuan program ini nyatanya belum mampu terwujud secara optimal, hal ini disebabkan oleh berbagai faktor seperti belum optimalnya proses kolaborasi dan hambatan yang muncul selama perkembangan pengelolaan program. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini hendak mengeksplorasi proses kolaborasi dan mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat pengelolaan program. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara mendalam beserta observasi partisipatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi yang berlangsung selama pengelolaan program ini belum sepenuhnya optimal yang ditunjukkan dari belum terpenuhinya beberapa indikator proses tata kelola kolaboratif oleh Ansel & Gash (2007), hasil penelitian juga menemukan bahwa budaya dan politik (anggaran) merupakan faktor penghambat dari keberlanjutan pengelolaan program yang mengakibatkan terhentinya program Trans Metro Dewata selama beberapa waktu, tentunya hal ini berdampak pada keberlanjutan transportasi publik di Provinsi Bali.*

PENDAHULUAN

Transportasi merupakan urusan wajib non-pelayanan dasar yang diprioritaskan untuk membangun suatu wilayah mulai dari tingkat nasional hingga tingkat kedaerahan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah penyelenggaraan transportasi merupakan sub urusan wajib bidang perhubungan, di Indonesia urusan perhubungan diselenggarakan oleh Kementerian Perhubungan Republik

Indonesia serta dilimpahkan kepada pemerintah daerah tingkat satu dan tingkat dua. Pasal 139 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan juga mengatur perihal kewajiban pemerintah untuk menyediakan angkutan umum, dengan demikian sudah sepatutnya setiap daerah memiliki program transportasi publik terbaik mengingat peran strategis transportasi melalui penatalaksanaan kewajiban yang dimiliki oleh pemerintah di tingkat pusat hingga tingkat daerah, termasuk di Provinsi Bali.

Rekam jejak penyelenggaraan transportasi publik di Provinsi Bali dapat terlihat dari program Trans Sarbagita yang beroperasi di wilayah Sarbagita (Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan) semenjak tahun 2011, pengelolaan program ini bersumber penuh dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi Bali (APBD) yang dikelola melalui Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Trans Bali/Trans Sarbagita, Dinas Perhubungan Provinsi Bali. Setelah lebih dari satu dekade, program ini telah banyak dikaji dan memiliki berbagai catatan evaluatif yang menunjukkan belum efektifnya program ini. Salah satu studi evaluatif terhadap Bus Sarbagita pernah dilakukan oleh I Gusti Agung Bagus Angga Putra (2016) yang menunjukkan penyebab kelambanan perkembangan Bus Trans Sarbagita terdiri dari berbagai faktor, faktor ketiadaan alokasi anggaran (dana), ketergantungan terhadap bantuan pusat, dan budaya masyarakat Bali yang menggunakan kendaraan pribadi merupakan faktor utama dari lambannya perkembangan program ini (Putra & Angga, 2016:7-8).

Berdasar pada lamban dan terbatasnya program transportasi publik yang ada di Provinsi Bali, maka Direktorat Jenderal Perhubungan Darat (DJPD) Kementerian Perhubungan mengikutsertakan Provinsi Bali ke dalam program Teman Bus tahun 2019. Kementerian Perhubungan bersama Pemerintah Provinsi Bali dan Pemerintah Kota Denpasar kemudian menandatangani Nota Kesepahaman Nomor HK. 201,8,16, DJRD/2019 tentang Perencanaan, Pembangunan, dan Pengoperasian Angkutan Umum di Kota Denpasar, sebagai realisasinya diadakan Program Trans Metro Dewata (TMD) yang beroperasi di wilayah Sarbagita. Sebagai bagian dari program Teman Bus, TMD berbasiskan sistem pembelian layanan atau *Buy The Service* (BTS) yang disubsidi sepenuhnya oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pengelolaan TMD bekerja sama dengan pihak swasta yaitu PT. Satria Trans Jaya selaku operator dan PT. Surveyor Indonesia selaku manajer pengelola berdasarkan sistem kontrak, di sisi lain Masyarakat Transportasi Indonesia Bali juga turut dilibatkan dalam perkembangan memberi masukan terhadap pengelolaan program, dengan demikian pengelolaan Bus Trans Metro Dewata berlangsung melalui kolaborasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat (*collaborative governance*).

Bus Trans Metro Dewata hadir dengan tujuan utama yaitu sebagai stimulus pengembangan transportasi publik di Provinsi Bali (DJPD, 2025) sehingga pengelolaan bus ini nantinya akan diserahkan kembali (*handover*) kepada pemerintah daerah. Bagi Pemerintah Provinsi Bali, program ini hadir sebagai strategi untuk mendorong pulihnya sektor pariwisata dan ekonomi pasca Pandemi Covid-19 sekaligus sebagai upaya "membangkitkan kembali" momentum transportasi publik di Provinsi Bali. Terdapat tiga tujuan dari program Trans Metro Dewata (TMD) yaitu (1) meminimalkan motorisasi dan penggunaan kendaraan pribadi oleh masyarakat Bali, (2) meminimalisir dan mengatasi kemacetan di perkotaan, serta (3) mengurangi polusi udara di Provinsi Bali (Pemerintah Kota Denpasar, 2020).

Namun, setelah lima tahun beroperasi tujuan dari Bus Trans Metro Dewata nyatanya belum tercapai secara optimal, seperti yang ditunjukkan melalui Data Kendaraan Bermotor di Provinsi Bali tahun 2021-2023 sebagai berikut:

Tabel 1. Data Kendaraan Bermotor di Provinsi Bali tahun 2021-2023

Kabupaten / Kota	Banyaknya Kendaraan Menurut Kabupaten/Kota		
	2021	2022	2023
Jembrana	222.532	265.110	275.741
Tabanan	443.154	469.977	490.621
Badung	934.120	982.663	1.046.547
Gianyar	477.128	520.281	550.493
Klungkung	143.598	184.773	144.545
Bangli	128.690	137.644	248.931
Karangasem	216.568	232.658	248.931
Buleleng	474.431	496.621	524.799
Denpasar	1.470.570	1.466.637	1.540.337
Total	4.510.791	4.756.364	5.016.351

Data tersebut menunjukkan belum tercapainya tujuan dari TMD secara simultan, semakin meningkatnya motorisasi menyebabkan semakin bertambahnya polusi udara dari emisi kendaraan, dan menyebabkan kemacetan dari padatnya kendaraan di jalanan. Hal ini juga didukung oleh perbandingan rata-rata penumpang dan kapasitas (*load factor*) bus TMD yang belum mencapai 50-70% seperti yang ditunjukkan oleh data Operator (PT. Satria Trans Jaya) sebagai berikut:

Tabel 2. Rata-Rata Penumpang Bus TMD Periode Desember 2020- Agustus 2023

Tahun	Total		Rata-Rata PNP/Hari
	PNP	LF	
2020	183.667	28.09%	1.531
2021	1.885.091	30.60%	5.179
2022	2.390.745	37.81%	6.568
2023	2.074.339	38.41%	5.699
2024	1.150.296	32.95%	4.793
Total	7.684.148	29.51%	4.754

Di sisi lain keberlanjutan dari pengelolaan TMD sebagai transportasi publik di Provinsi Bali kini telah memasuki masa krisis, hal ini disebabkan oleh berhentinya program Trans Metro Dewata pada awal tahun 2025 hingga waktu yang tidak ditentukan. Berhentinya program ini kemudian menimbulkan pertanyaan terhadap kolaborasi dalam perkembangan dan pengelolaan program, berdasarkan fenomena dan permasalahan tersebut penulis hendak meneliti terkait proses *collaborative governance* dalam keberlanjutan pengelolaan Bus Trans Metro Dewata di Kawasan Sarbagita.

LANDASAN TEORI

Pengelolaan Transportasi

Manajemen transportasi atau pengelolaan transportasi merupakan serangkaian bentuk pengelolaan terhadap moda transportasi oleh kelompok atau golongan (Andriansyah, 2015:19) [4]. Sebagai terapan teori manajemen, pengelolaan transportasi terdiri atas serangkaian kegiatan yaitu: (1) Perencanaan (perencanaan area, kapasitas armada, jumlah armada, sosialisasi, jadwal, standar pelayanan, dan lain-lain), (2) Pengorganisasian yaitu tindak lanjut dari perencanaan yang menitikberatkan secara khusus pada pengorganisasian dalam pengelolaan fasilitas dan pelayanan, pembagian kerja, penyusunan struktur organisasi, hingga penempatan aktor. (3) Pengawasan merupakan aktivitas pemantauan yang dilakukan secara sistematis dan terus-menerus agar transportasi berjalan sesuai rencana dan dapat menghindari penyimpangan prosedur atau masalah lainnya. (4) Penilaian atau Evaluasi, merupakan serangkaian kegiatan pengukuran terkait capaian pengelolaan transportasi dan evaluasi strategi mengantisipasi kesalahan berikutnya.

Collaborative Governance

Collaborative governance merupakan suatu bentuk kolaborasi dari berbagai *stakeholder* dalam *governance* (pengelolaan pemerintahan) untuk memenuhi kebutuhan publik baik melalui kebijakan, program, dan sejenisnya. Menurut Ansell & Gash (2007:544) Model *Collaborative Governance* Ansell & Gash (2007) *collaborative governance* merupakan sebuah pengaturan tata kelola pemerintahan dengan satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan (*stakeholder*) di sebuah proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus, dan deliberatif serta bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik, program, atau aset publik [5]. *Collaborative governance* digunakan dalam penelitian ini berdasarkan pertimbangan O'Leary (dalam Kurniadi, 2020:39) [6] terkait alasan dibutuhkannya *collaborative governance* sebagai berikut (1) mekanisme *outsourcing* yang dilakukan oleh pemerintah pusat-daerah, (2) kolaborasi antar *stakeholder* pemerintah-non pemerintah, dan (3) dibutuhkan multi pendekatan untuk meneliti semakin kompleksnya penanganan permasalahan transportasi publik di Prov.Bali.

Model *Collaborative Governance* Ansell dan Gash (2007) mensyaratkan lima kondisi yang saling berhubungan yaitu *Starting Condition*, *Collaborative Process*, *Institutional Design*, *Facilitative Leadership*, dan *Expected Outcome*. Proses Kolaborasi (*Collaborative Process*) merupakan indikator yang digunakan dalam meneliti program ini, proses kolaborasi sendiri dapat dibagi lagi menjadi lima bagian sebagai berikut:

a. *Face to Face Dialogue*

Dialog tatap muka merupakan dialog awal dari seluruh *stakeholder* untuk membangun komunikasi, mengidentifikasi peluang, dan mencapai kesepakatan bersama.

b. *Trust Building*

Proses berikutnya adalah pembangunan kepercayaan oleh seluruh *stakeholder* terutama di masa-masa krisis dengan berbagai inisiatif dan upayanya

c. *Commitment to Process*

Fase berkomitmen merupakan fase fundamental perkembangan kolaborasi, indikator ini ditunjukkan oleh komitmen seluruh *stakeholder* untuk bertanggung jawab terhadap perannya

d. *Share Understanding*

Berbagai pemahaman bersama merupakan proses dari kolaborasi dibangun melalui penyeragaman persepsi terhadap tujuan dan substansi kolaborasi, meliputi pendefinisian masalah dan kesepakatan tentang pengetahuan yang relevan sebagai solusi e. *Intermediate Outcome*

Hasil menengah merupakan minimal capaian hasil dari proses *collaborative governance* sekaligus sebagai gambaran kebutuhan kembali ke siklus sebelumnya

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif yang bertujuan untuk menganalisis dan menggambarkan pelaksanaan kolaborasi, perkembangan dan keberlanjutan pengelolaan Bus Trans Metro Dewata di Kawasan Sarbagita. Penelitian ini menggunakan *participant observation*, dokumentasi, dan *in dept interview* sebagai teknik pengumpulan data. Teknik penentuan informan penelitian ini adalah *snowball purposive sampling* yaitu pengambilan sampel dimulai dari jumlah kecil dan kemudian berkembang secara bertahap berdasarkan pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2017:85) [7]. Model Triangulasi Miles dan Huberman digunakan sebagai teknik analisis data dari penelitian ini yang terdiri dari *reduction*, *display*, dan *conclusion*. Pemilihan metode ini membantu dalam menyajikan hasil penelitian yang bersifat deskriptif untuk menggambarkan proses *collaborative governance* pengelolaan program.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses *Collaborative Governance* dalam Keberlanjutan Pengelolaan Bus Trans Metro Dewata

Bus Trans Metro Dewata hadir sebagai realisasi Proyek Percontohan Pengembangan Angkutan Massal Berbasis Jalan di Kawasan Perkotaan pada tahun 2019, pada mulanya hanya Pemerintah Kota Denpasar yang dilibatkan dalam pengelolaan program ini, kemudian berkembang melibatkan Pemerintah Kabupaten lainnya di wilayah Sarbagita. Selama lima tahun beroperasi program ini telah mengalami banyak perkembangan mulai dari *rerouting* trayek, penambahan koridor, titik henti, sosialisasi, *load factor*, halte, dan lain-lain. Pengelolaan Bus Trans Metro Dewata yang bersumberkan dari APBN (program subsidi Teman Bus) berjalan hingga akhir tahun 2024 sesuai dengan perjanjian Nota Kesepahaman DJPD HK. 201,8,16,DJRD/2019 bersama Pemerintah Provinsi Bali dan Pemerintah Kota Denpasar. Berakhirnya periode pengelolaan program oleh DJPD sepatutnya dilanjutkan oleh Pemerintah Provinsi Bali mengingat tujuan utama dari program ini adalah sebagai stimulus pengembangan transportasi di wilayah perkotaan bagi pemerintah daerah, namun kenyataannya Pemerintah Provinsi Bali belum sepenuhnya siap dan optimal untuk melakukan proses *handover* seluruh layanan TMD, sebagai akibatnya program ini berhenti beroperasi pada awal Januari 2025 hingga waktu yang tidak dapat ditentukan. Terhentinya TMD sebagai transportasi publik memunculkan kecaman dari publik melalui serangkaian advokasi seperti melalui puluhan ribu tanda tangan petisi, audiensi bersama jajaran petinggi, seruan pada forum resmi, dan berbagai upaya yang lainnya. Dengan demikian menjadi penting untuk meninjau kembali perkembangan kolaborasi dalam pengelolaan Bus Trans Metro Dewata di Provinsi Bali untuk melihat keberlanjutan transportasi publik di Provinsi Bali setelah sempat mati suri selama satu dekade lebih.

Proses *collaborative governance* pada penelitian ini melibatkan tiga jenis *stakeholder* yaitu pertama *stakeholder* pemerintah meliputi Dinas Perhubungan Provinsi Bali, Dinas Perhubungan Kabupaten/Kota di Wilayah Sarbagita, Balai Pengelola Transportasi Darat, dan DJPD Kementerian Perhubungan RI. Kedua, *stakeholder* swasta meliputi PT. Satria Trans Jaya selaku operator dan PT. Surveyor Indonesia selaku manajer pengelola. Serta ketiga, *stakeholder* publik meliputi Komunitas Masyarakat Transportasi Indonesia Bali dan Komunitas Trans Metro Dewata. Berdasarkan hasil temuan penelitian melalui indikator proses *collaborative governance* oleh Ansell dan Gash (2007) dapat dianalisis sebagai berikut:

A. Face To Face Dialogue

Proses dialog tatap muka dapat dimulai sebelum kolaborasi dan sepanjang kolaborasi berlangsung, pada kolaborasi pengelolaan TMD dialog awal dimulai secara terpisah antara penyelenggara dengan pemerintah dan swasta, pada *stakeholder* pemerintah dialog tatap muka berlangsung melalui penandatanganan nota kesepahaman Kementerian Perhubungan, sedangkan pada *stakeholder* swasta dialog tatap muka berlangsung ketika penandatanganan kontrak kerja sama.

Proses dialog tatap muka pada pengelolaan program TMD telah berlangsung sangat optimal didukung dari adanya pertemuan rutin yang diselenggarakan oleh Kementerian Perhubungan selaku penyelenggara dengan melibatkan seluruh *stakeholder* yang bertujuan untuk memonitoring dan melakukan evaluasi pengelolaan program.

B. Trust Building

Pembangunan kepercayaan merupakan fase yang terbentuk melalui interaksi, komunikasi, dan komitmen dalam jangka panjang. Berdasarkan analisis temuan, proses pembangunan kepercayaan selama kolaborasi pengelolaan program TMD di Kawasan Sarbagita belum berlangsung optimal, hal ini ditunjukkan dari serangkaian fenomena yaitu perbedaan cara pandang dan penilaian masing-masing *stakeholder* dalam menyikapi komitmen satu sama lain, adanya bentuk ketidakpuasan pada kinerja aktor tertentu, dan belum terbentuknya rasa saling percaya selama periode krisis kolaborasi.

Proses pembangunan kepercayaan telah dilakukan oleh seluruh *stakeholder* yang terlibat, *stakeholder* pemerintah telah melakukan *trust building* melalui pemberian masukan dan diskusi secara *real time* apabila diperlukan kepada operator (swasta) dalam penanganan dan peningkatan layanan. *Trust building* oleh *stakeholder* swasta dilakukan melalui perbaikan (pendisiplinan) layanan dan aktif melaporkan perkembangan program kepada pemerintah maupun publik, dan *stakeholder* publik dalam hal ini diwakili oleh MTI Bali melakukan proses *trust building* melalui peran dan kapasitasnya sebagai organisasi profesi ahli di bidang transportasi.

Pembangunan kepercayaan terhadap *stakeholder* pemerintah khususnya Dinas Perhubungan Provinsi Bali sebagai perwakilan Pemerintah Provinsi Bali kemudian menjadi catatan pada proses kolaborasi ini, hal ini disebabkan oleh ketidakmampuan provinsi untuk melakukan *handover* seluruh layanan TMD sehingga program ini berhenti di awal tahun 2025. Terhentinya program TMD setelah periode nota kesepahaman berakhir dan belum optimalnya proses *handover* oleh Pemda Bali mengakibatkan masa krisis kolaborasi yang berdampak pada menurunnya kepercayaan publik (*public trust*) terhadap kinerja pemerintah pada pengelolaan program ini. *Public trust* yang menurun dapat dilihat dari

berbagai komentar publik di platform media sosial dan advokasi yang dilakukan oleh publik, sebagaimana transformasi digital membuka peluang keterlibatan dan partisipasi masyarakat (Lukman & Sakir, 2024) [8].

C. Commitment to The Process

Komitmen dalam pengelolaan program TMD sebagai transportasi publik dapat ditunjukkan melalui kontribusi dan konsistensi seluruh pihak untuk menjalankan tanggung jawab masing-masing. Berdasarkan hasil analisis temuan fase *commitment to the process* pada pengelolaan ini belum terlaksana optimal, hal ini ditunjukkan oleh adanya ketidakpuasan terhadap komitmen antar *stakeholder* khususnya kepada *stakeholder* pemerintah (Dishub Provinsi dan Dishub Kabupaten/Kota). Dinas Perhubungan Provinsi memiliki tanggung jawab dalam proses *handover* program dan mengadakan kerja sama lanjutan (MoU) dengan pemerintah kabupaten Sarbagita lainnya selain Kota Denpasar, namun pada prosesnya kedua tanggung jawab utama ini belum memunculkan *output* yang *tangible*. Berhentinya program TMD kemudian menjadi bukti lemahnya komitmen *stakeholder*-terkait dalam menjaga keberlangsungan program, khususnya sebagai transportasi publik di Bali.

Komitmen oleh *stakeholder* pemerintah ditunjukkan melalui telah terlaksananya kegiatan pengelolaan transportasi mulai dari perencanaan proyek, pengorganisasian trayek, hingga pengawasan program, secara khusus belum ada perusahaan umum daerah yang dibentuk sebagai pengelola lanjutan Bus Trans Metro Dewata di Provinsi Bali.

Komitmen oleh publik (MTI Bali) ditunjukkan melalui serangkaian upaya pencapaian misi seperti pelayanan advokasi, penulisan di media massa, interaksi sinergis *stakeholder*, dan pemberdayaan masyarakat atas berbagai persoalan transportasi publik. Selain MTI Bali, terdapat komunitas pengguna Bus Trans Metro Dewata yang berkomitmen aktif dalam menggunakan, menyebarluaskan, dan memberi masukan terhadap layanan.

Temuan menunjukkan *stakeholder* swasta (operator) berkomitmen lebih banyak melalui berbagai peran yang diambil seperti peran sosialisasi program, konsultasi publik, dan fasilitator kolaborasi yang belum maksimal dilakukan oleh *stakeholder* pemerintah, inisiatif ini kemungkinan dapat dipengaruhi oleh proses *trust building* dan “kepemilikan bersama” yang belum maksimal ditunjukkan oleh *stakeholder* pemerintah. Baik swasta maupun publik menginginkan komitmen lebih dari *stakeholder* pemerintah untuk mengelola keberlanjutan program yang mana belum mampu terwujud hingga saat ini.

D. Shared Understanding

Pada titik tertentu dalam proses kolaborasi, pemahaman bersama harus dikembangkan oleh seluruh *stakeholder* terkait apa yang telah dicapai bersama dan bagaimana *stakeholder* dapat mendefinisikan masalah bersama secara tepat. Hasil analisis temuan menunjukkan proses berbagi pemahaman dalam pengelolaan program ini belum optimal yang ditunjukkan oleh belum terpenuhinya “kepemilikan bersama” oleh seluruh *stakeholder*.

Stakeholder telah mampu mendefinisikan permasalahan teknis yang sama dalam jangka pendek ketika di lapangan seperti permasalahan penutupan jalan dan pohon tumbang, namun di sisi lain permasalahan jangka panjang seperti keterbatasan anggaran *handover* program dan pengadaan angkutan pengumpan (*feeder*) beserta peran sosialisasi belum mampu diidentifikasi secara tepat oleh masing-masing *stakeholder*.

Proses berbagi pemahaman bersama dalam pengelolaan Bus Trans Metro Dewata tidak hanya dibangun secara formal melalui pertemuan, namun juga dibangun melalui komunikasi daring (informal) melalui *group chat* Whatsapp, meskipun demikian ditemukan catatan dalam proses ini seperti ketidakjelasan dan sifat mendadak dari informasi yang disampaikan, kondisi ini dapat disebabkan oleh sejumlah faktor misalnya kewenangan batas wilayah dan birokrasi. Dengan demikian dapat disimpulkan proses *share understanding* belum terlaksana secara optimal

E. Intermediate Outcomes

Hasil menengah (*intermediate outcomes*) merupakan hasil sementara yang telah dicapai dalam proses kolaborasi sebelum akhirnya tujuan kolaborasi terpenuhi, hasil menengah dapat ditunjukkan dari adanya *small wins* atau “kemenangan kecil” yang dapat menjadi masukan bagi proses kolaborasi, mendorong siklus positif dalam membangun komitmen dan kepercayaan. Hasil temuan menunjukkan kolaborasi dalam pengelolaan Bus Trans Metro Dewata di Kota Denpasar tidak terlepas dari berbagai tantangan dan hambatan. Beberapa capaian sementara kolaborasi dalam program Bus Trans Metro Dewata di Kota Denpasar adalah sebagai berikut: (1) load faktor yang belum menyentuh angka kemandirian (70%) atau angka efektivitas program TMD (50%), (2) tingginya sanksi pengelolaan melalui capaian sanksi Standar Pelayanan Minimum oleh DJPD, (3) perkembangan sosialisasi yang semakin masif dan menjangkau secara holistik, (4) fasilitas pendukung yang masih belum memadai, dan (5) tingginya kepedulian publik dan angka partisipasi publik terhadap keberlangsungan program.

Dengan demikian bila dibandingkan dengan tujuan kolaborasi program itu sendiri belum dapat tercapai secara optimal, yang dapat dijelaskan sebagai berikut: (1) meminimalkan motorisasi dan penggunaan kendaraan pribadi oleh Masyarakat Bali, berdasarkan data terkait motorisasi maupun pengguna kendaraan bermotor di Provinsi Bali terus meningkat setiap tahunnya, di sisi lain angka keterisian penumpang (LF) yang belum optimal menunjukkan proses kolaborasi ini masih jauh dari tujuan yang diharapkan; (2) meminimalisir dan mengatasi kemacetan di perkotaan masih belum terwujud secara optimal dilihat dari semakin tingginya intensitas kemacetan di wilayah Sarbagita, kemacetan ini berkaitan dengan kondisi volume kendaraan pribadi lebih banyak dibandingkan kendaraan umum, dan (3) mengurangi polusi udara di Provinsi Bali, salah satu penyebab polusi udara adalah penggunaan kendaraan bermotor, maka berkaitan dengan poin-poin sebelumnya yang mana penggunaan kendaraan pribadi belum dapat ditekan oleh hadirnya TMD secara optimal menyebabkan dampak pengurangan polusi belum optimal.

Intermediate outcomes dalam collaborative governance tidak hanya menjadi parameter keberhasilan awal, melainkan juga memperlihatkan sejauh mana para pemangku kepentingan berkomitmen terhadap proses kolaborasi. Berdasarkan hasil temuan pada proses collaborative governance dalam pengelolaan Bus Trans Metro Dewata di Kota Denpasar, terdapat beberapa bentuk capaian (hasil) dari masing-masing proses sebelumnya sebagai berikut:

Pertama, proses dialog tatap muka telah tercapai dengan sangat optimal dari keberlangsungan pertemuan perdana dan pertemuan rutin; **kedua**, proses pembangunan kepercayaan dalam kolaborasi belum berjalan optimal yang ditunjukkan dari belum dimilikinya kepercayaan antar stakeholder termasuk kepercayaan publik secara luas; **ketiga**,

pada fase berkomitmen terhadap proses dalam kolaborasi belum berjalan optimal yang diakibatkan oleh komitmen salah satu pihak yang belum terlaksana secara maksimal yaitu stakeholder pemerintah (Dinas Perhubungan Provinsi Bali), belum terpenuhinya indikator kolaborasi yang berorientasi pada konsensus karena kolaborasi ini belum didasarkan atas kepercayaan yang kuat, inisiatif, maupun partisipasi yang tidak setara dalam menjalankan peran masing masing; dan *keempat*, pada proses berbagi pemahaman juga belum optimal disebabkan belum dimilikinya kesepakatan dalam mendefinisikan permasalahan jangka panjang dan terdapat berbagai bentuk perbedaan pemahaman peran yang dimiliki oleh *stakeholders*. Sehingga dapat ditarik kesimpulan empat dari lima indikator yang tidak maksimal mendorong kolaborasi untuk kembali berproses pada siklus kolaborasi.

Meskipun demikian terdapat bentuk "*small wins*" yang timbul di masa krisis oleh publik yaitu meningkatnya kepedulian dan partisipasi publik dalam mendukung keberlanjutan pengelolaan program, hal ini ditunjukkan dari capaian tanda tangan petisi, komentar, dan advokasi publik. Selain itu "*small wins*" juga dapat ditemukan pada pemberitaan secara masif mengenai pentingnya program dan informasi seputar layanan Trans Metro Dewata, pemberitaan ini menjangkau *audience* lokal, nasional, hingga internasional. Kedua bentuk *small wins* ini justru datang dari momentum krisis berhentinya Bus Trans Metro Dewata.

Dengan demikian kehadiran program ini justru akan menjadi awal dari titik balik kepercayaan masyarakat Bali dalam menggunakan transportasi publik, namun munculnya polemik dari proses *handover* berdampak pada penilaian kepercayaan publik terhadap program ini. Terhentinya Trans Metro Dewata sebagai transportasi publik juga menimbulkan kekhawatiran baru di kalangan masyarakat yang mulai meragukan keberlanjutan dan keseriusan upaya perbaikan transportasi publik di Provinsi Bali

Dengan demikian melihat hasil sementara dari kolaborasi pengelolaan Bus Trans Metro Dewata yang belum optimal dalam pencapaian tujuan maupun kebermanfaatannya, serta mempertimbangkan kewajiban pemerintah dan kebutuhan publik terhadap keberadaan transportasi publik di Provinsi Bali, maka program ini harus terus diupayakan berlanjut. Program yang terhenti didasarkan alasan anggaran ini harus dapat disiasati dari alternatif pembiayaan lainnya yang bersumber dari beberapa sektor relevan seperti pungutan wisatawan asing, retribusi daerah, dan lain-lain. Adanya transisi kepemimpinan Kepala Daerah Provinsi Bali (Gubernur-Wakil Gubernur) kemudian menjadi harapan bagi usaha melanjutkan program ini sebagai transportasi publik di Provinsi Bali.

Faktor Penghambat Pengelolaan Bus Trans Metro Dewata

Kolaborasi yang belum optimal dapat juga disebabkan oleh beberapa faktor penghambat, berdasarkan indikator *Government of Canada* (dalam Qomariyah, 2023:75-77) [9] penyebab kegagalan dari *collaborative governance* dalam pengelolaan Bus Trans Metro Dewata di Kawasan Sarbagita adalah sebagai berikut:

A. Faktor Budaya (*Culture*)

Kolaborasi yang dijalankan oleh seluruh aktor dapat memiliki budaya kerja yang berda-beda, terdapat budaya kerja yang dapat menghambat proses kolaborasi seperti budaya apatis dan takut mengambil risiko, sebab jika aktor bergantung pada prosedur secara berlebihan dan tidak memiliki karakter keberanian cenderung tidak membawa kemajuan

dalam kualitas kerja sama, selain itu adanya budaya kerja pragmatik atau berorientasi pada hasil juga dapat menggagalkan proses kolaborasi itu sendiri. Dalam hal ini ditemukan catatan budaya kerja pragmatis pada *stakeholder* pemerintah, prioritas keberlanjutan program sering kali didasarkan pada hasil sementara (jangka pendek) dari pengelolaan yang ada, tentunya hal ini dapat membahayakan proses kolaborasi dalam pengelolaan transportasi publik karena kebermanfaatan transportasi publik baru dirasa maksimal dalam jangka panjang, budaya berorientasi pada hasil ini kemungkinan yang menyebabkan sulitnya pengelolaan dan penanganan transportasi publik di Provinsi Bali selama satu dekade terakhir.

Selain budaya organisasi yang mempengaruhi kolaborasi, faktor perilaku (budaya) masyarakat Bali yang terbiasa menggunakan kendaraan pribadi juga turut menghambat capaian program ini. Transportasi publik seperti TMD merupakan “pilihan” dibanding keutamaan oleh Masyarakat Bali, hal ini didasarkan oleh budaya mobilitas Masyarakat Bali yang cenderung pendek dan terpisah, selain itu infrastruktur dan sifat jalanan di Bali yang cenderung kecil (dalam) juga menjadi penyebab masyarakat lebih menyukai penggunaan kendaraan pribadi.

B. Faktor Politik

Faktor politik merupakan kondisi dimana terjadinya perbedaan kepentingan yang dapat menyebabkan konflik dalam kolaborasi, faktor politik juga meliputi ketiadaan inovasi dan kepemimpinan yang tidak inovatif. Pada proses *collaborative governance* dalam pengelolaan Bus Trans Metro di Kota Denpasar ditemukan sejumlah kondisi yang dapat dikelompokkan sebagai faktor politik yaitu pertama, kondisi belum terwujudnya BLUD atau BUMD oleh pemerintah daerah sebagai pengelola layanan setelah *handover* program. Kedua, belum dialokasikannya anggaran secara tepat untuk keberlanjutan program sebagai transportasi publik di Provinsi Bali sekaligus sebagai alasan utama berhentinya program ini. Pengalokasian dana ini telah diatur secara jelas pada PP Nomor 35 tahun 2023 yang ditindaklanjuti melalui Surat Menteri Perhubungan Nomor HK 005/1/1/MHB/2024 dengan substansi penerimaan PKB dan opsen PKB dialokasikan paling sedikit 10% untuk pembangunan dan pemeliharaan jalan serta pengadaan moda dan sarana transportasi umum. Selain itu faktor politik perihal anggaran ini dapat dilihat dari belum diprosesnya penganggaran bus TMD di APBD tahun anggaran 2025 (Winata, 2025) [10] sementara pemerintah pusat sendiri telah memberikan tenggang waktu kepada pemerintah daerah untuk pengambilalihan biaya operasional Bus TMD ini.

Rekomendasi terhadap Keberlanjutan *Collaborative Governance* dalam Pengelolaan Bus Trans Metro Dewata

Berdasarkan hasil temuan dan analisis terkait *collaborative governance* dalam Pengelolaan Bus Trans Metro Dewata, penulis dapat merekomendasikan sejumlah upaya yang dapat dilakukan sebagai bentuk penguatan *collaborative governance* yang telah ada maupun yang akan diadakan setelah pergantian pengelola Bus TMD sebagai berikut:

Pertama, pada proses pembangunan kepercayaan dalam kolaborasi yang belum optimal antar *stakeholder* dapat direkomendasikan untuk mengadakan pembentukan tim kecil koordinasi yang beranggotakan satu hingga dua orang masing-masing dari *stakeholder* pemerintah, swasta, dan masyarakat (komunitas). Tim kecil akan menyelesaikan permasalahan di lapangan dengan cepat, membangun komunikasi yang asertif, dan sebagai

solusi atas hambatan birokrasi yang ada untuk koordinasi yang sifatnya *urgent* dan seringkali mendadak.

Kedua, pada proses pembangunan kepercayaan publik dan pembangunan komitmen terhadap kolaborasi dapat direkomendasikan untuk mengadakan sosialisasi berkelanjutan dan warta publik (sejenis diskusi yang menghadirkan masyarakat bebas) dengan menghadirkan stakeholder pemerintah daerah sebagai pembicara utamanya. Diskusi publik ini akan sangat penting karena masyarakat dapat menyampaikan aspirasi maupun advokasinya secara bebas, dan pemerintah dapat memberikan pernyataan yang jelas kepada publik, pemerintah dapat membangun kembali public relation melalui cara ini,

Ketiga, pada proses kolaborasi secara keseluruhan masyarakat dalam hal ini adalah masyarakat Bali belum mendapatkan posisi yang cukup untuk berpartisipasi dalam kolaborasi. Pendekatan dalam melibatkan publik ini dapat dicapai melalui tiga aspek yaitu (1) menghilangkan batas-batas dan perbedaan antara pemerintah dengan masyarakat misalnya dengan pemerintah yang memberikan contoh terlebih dahulu untuk menggunakan program ini melalui kebijakan penggunaan transportasi publik atau sejenisnya; (2) melibatkan masyarakat (komuter) sebagai aktor dalam mensosialisasikan program, untuk menjangkau sasaran yang lebih luas maka *stakeholder* perlu melihat lebih dekat bahwa masyarakat juga memiliki kekuatan untuk mempersuasi masyarakat lainnya secara sukarela; (3) memberi kesempatan dan menjangkau masukan publik secara terbuka untuk pengembangan pengelolaan program, cara ini akan lebih efektif berdasarkan konsep *public needs*

Keempat, pada beberapa kegiatan yang belum berjalan maksimal dalam proses kolaborasi seperti sosialisasi oleh seluruh aktor yang berkewajiban terlibat, penulis merekomendasikan untuk menggunakan media sosial sebagai bagian dari upaya sosialisasi program. Media sosial pemerintah daerah perlu dan penting untuk dilibatkan dalam upaya sosialisasi (khususnya dinas pariwisata dan dinas perhubungan kota/kabupaten), mengingat peran besar media sosial saat ini sesuai dengan relevansi peran yang dibutuhkan.

Kelima, terkait hambatan keterbatasan anggaran, penulis merekomendasikan gagasan anggaran selain dialokasikan dari PKB, *stakeholder* pemerintah juga memungkinkan dapat mempertimbangkan alokasi dari retribusi (pungutan) wisman di Bali sesuai dengan tujuan dari retribusi ini yaitu konservasi budaya dan lingkungan alam Bali yang sangat berkaitan dengan program transportasi publik. Selain itu *stakeholder* pemerintah juga dapat mengkaji peningkatan sumber dana melalui pendapatan nontiket (*non farebox revenue*) disamping hasil penjualan tiket (*farebox*). Pendapatan nontiket ini dapat dipertimbangkan misalnya melalui iklan (*advertisement*) pada armada bus, halte, pendapatan kontribusi dari mall, kolaborasi penggunaan armada, dan lain-lain sesuai dengan batasan kapasitas yang diperbolehkan oleh regulasi. Komitmen pemerintah daerah harus seiring dan sejalan antara eksekutif dan legislatif dalam perencanaan anggaran. Politik anggaran jangan sampai hanya berorientasi pada kepentingan tertentu tetapi lebih kepada kepentingan publik (Yudhartha, 2019).

Terakhir, penulis merekomendasikan untuk mengadakan nota kesepahaman baru dari "konsorsium" pemerintah. Setelah proses handover maka Pemerintah Provinsi Bali (cq. Dinas Perhubungan Provinsi Bali) dapat melakukan penandatanganan kesepahaman (MoU) dengan melibatkan pemerintah di wilayah Sarbagita, tidak lagi hanya Kota Denpasar

melainkan Kabupaten Badung, Gianyar, Tabanan, atau pemerintah kabupaten lainnya sesuai dengan kapasitas pengelolaan program nantinya. Tujuan dari pembuatan nota kesepahaman baru ini adalah untuk mengikat komitmen bersama antara pemerintahan dan memperjelas kewenangan pemerintah daerah dalam batas-batas tertentu seperti penyediaan halte, bus *stop sign*, pengorganisasian jalan, dan lain-lain.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis temuan mengenai *Collaborative Governance* dalam Pengelolaan Bus Trans Metro Dewata di Kawasan Sarbagita maka diperoleh kesimpulan bahwa proses *collaborative governance* dalam pengelolaan program sebagai transportasi publik di Kawasan Sarbagita belum sepenuhnya optimal. Kesimpulan tersebut didapatkan dari analisis indikator proses *collaborative governance* Ansell dan Gash (2007) yang menunjukkan beberapa indikator belum berjalan optimal yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Indikator *Face To Face Dialogue* telah berlangsung sangat optimal dari dimilikinya pertemuan pertama dan pertemuan rutin oleh masing-masing *stakeholder* yang terlibat.
2. Indikator *Trust Building* belum berjalan optimal dan memerlukan perbaikan khususnya pada aspek kepercayaan publik. Terjadi perbedaan cara pandang dan penilaian masing-masing *stakeholder* dalam menyikapi komitmen dan kinerja satu sama lain, adanya ketidakpuasan antar aktor, dan ketimpangan kepercayaan terhadap salah satu aktor, di sisi lain kepercayaan publik terhadap kinerja pemerintah semakin melemah yang ditunjukkan dari serangkaian komentar dan bentuk advokasi keberlanjutan TMD.
3. Indikator *Commitmen to Process* belum cukup optimal karena terdapat beberapa catatan belum puasnya *stakeholder* terhadap komitmen *stakeholder* lainnya, di sisi lain dapat ditemukan salah satu aktor yang berkomitmen lebih banyak. Komitmen yang tidak optimal ditunjukkan dari berhentinya program Trans Metro Dewata ini akibat terkendala proses *handover* yang mana harusnya telah dilakukan sesuai arahan penyelenggara.
4. Indikator *Shared Understanding* belum optimal meskipun proses berbagi pemahaman telah berlangsung secara formal dan informal. Beberapa bentuk belum dimilikinya kesepahaman adalah pada peran sosialisasi, pengaturan anggaran, dan pengelolaan program secara berkelanjutan.
5. Indikator *Intermediate Outcome* (Hasil Menengah) menunjukkan hasil sementara yang belum optimal yaitu LF yang belum menyentuh angka kemandirian, tingginya sanksi pengelolaan, perkembangan sosialisasi yang semakin masif dan menjangkau, fasilitas pendukung yang belum memadai, dan tingginya angka partisipasi dan kepedulian publik terhadap keberlangsungan program TMD. Bila dibandingkan dengan tujuan kolaborasi maka hasil sementara belum menunjukkan kolaborasi yang optimal, namun terdapat *small wins* yang bisa menjadi titik balik keberlanjutan pengelolaan program.

Saran

Penulis merekomendasikan penelitian lebih lanjut untuk menelisik keberlanjutan dari kolaborasi pada pengelolaan program Trans Metro Dewata periode berikutnya yaitu periode jika Pemda Bali melanjutkan program ini dengan memposisikan diri penyelenggara utama. Penulis juga merekomendasikan penelitian lanjutan dari pengelolaan transportasi publik di Provinsi Bali khususnya di wilayah Sarbagita setelah dilakukannya penelitian

tentang Bus Trans Sarbagita dan Bus Trans Metro Dewata untuk menunjang capaian penanganan transportasi publik di Provinsi Bali selama beberapa dekade terakhir.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Putra, & Angga, I. G., 2016, Studi Evaluasi Program Bus Trans Sarbagita Pemerintah Provinsi Bali, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, hal 1-9
- [2] Pemerintah Kota Denpasar, (2020, September 7). Layani Masyarakat, Bus Trans Metro Dewata di Launching di Denpasar, *Laman Resmi Pemerintah Kota Denpasar*, <https://www.denpasarkota.go.id/berita/layani-masyarakat-bus-trans-metro-dewata-di-launching-di-denpasar>
- [3] Badan Pusat Statistik Provinsi Bali, (2024), Banyaknya Kendaraan Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Bali (Unit), 2021-2023, *Laman Resmi BPS Bali*, <https://bali.bps.go.id/indicator/17/248/1/jumlah-kendaraan-menurut-wilayah.html>
- [4] Andriansyah. (2015), *Manajemen Transportasi dalam Kajian dan Teori*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama, Jakarta
- [5] Ansell, C., & Gash, A, 2007, Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, hal 543-547.
- [6] Kurniadi, 2020, *Collaborative Governance dalam Penyediaan Infrastruktur*, Deepublish Publisher, Yogyakarta
- [7] Sugiyono, 2017, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Penerbit Alfabeta, Bandung
- [8] Lukman, J. P., & Sakir, A. R., 2024, Transformasi Digital dalam Administrasi Publik: Peluang dan Tantangan, *Journal of Global and Multidisciplinary*, hal 1042-1049.
- [9] Qomariyah, E, 2023, *Collaborative Governance*, Selaras Media Kreasindo
- [10] Winata, K. (2025, January 24, Anggaran Terbatas, Alasan Klasik Matinya Transportasi Publik, *Bali Pos*, <https://www.balipost.com/news/2025/01/24/438837/Anggaran-Terbatas,Alasan-Klasik-Matinya...html>
- [11] Yudhartha, I. P. (2019). Akuntabilitas Sektor Publik Komisi Pemilihan Umum Propinsi Bali Tahun 2018. *Jurnal Ilmiah Widya Sosiopolitika*, 82-94.

HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN