

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu kewenangan karena dibuat oleh sekelompok individu yang mempunyai kekuasaan yang sah dalam sebuah sistem pemerintahan. Keputusan akhir yang telah ditetapkan memiliki sifat yang mengikat bagi para pelayan publik atau *public servant* untuk melakukan tindakan kedepannya. Kebijakan publik menjadi faktor penting dalam pencapaian penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Hal tersebut bergantung kepada setiap kebijakan-kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah dan dampak yang dirasakan oleh objek kebijakan tersebut. Sering kali kebijakan publik yang dilaksanakan tidak berpihak kepada rakyat dan justru hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu. Maka dari itu, kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah harus memiliki keberpihakan kepada rakyat dan memang ditujukan untuk menyelesaikan setiap permasalahan yang berada di tengah-tengah masyarakat.

Pada dasarnya kebijakan publik merupakan suatu rangkaian kegiatan yang umumnya dipikirkan, didesain, dirumuskan, dan diputuskan oleh para pemangku kebijakan. Walaupun dalam suatu siklus kebijakan publik telah dilakukan tetapi fakta di lapangan sering menunjukkan bahwa kebijakan tersebut gagal untuk mencapai sasaran. Kebijakan publik sebagai proses yang krusial seringkali dicampuri oleh unsur-unsur politik kepentingan yang dibawa oleh pihak tertentu. Sehingga baik

dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan, dapat melenceng dari apa yang sebenarnya dibutuhkan oleh masyarakat.

Begitu banyak masalah yang timbul dalam masyarakat setiap harinya, hal tersebut menjadi tugas pemerintah untuk menyelesaikan masalah tersebut melalui suatu kebijakan publik. Salah satunya adalah tentang masalah pembangunan, baik secara fisik maupun non-fisik. Pembangunan keduanya sangat penting bagi masyarakat karena keduanya saling mendukung keberhasilan satu dengan lainnya. Walaupun pada kenyataannya sering kali terjadi ketimpangan antar keduanya. Ketimpangan ini yang menjadikan efektifitas suatu kebijakan menurun dan dapat menjadi faktor kegagalan suatu kebijakan.

Pembangunan memiliki pengertian sebagai proses perubahan yang mencakup seluruh sistem sosial yang ditujukan untuk meningkatkan berbagai aspek kehidupan dalam masyarakat dan dilaksanakan secara terencana. Sebagai suatu proses tentu pembangunan tidak bisa dilaksanakan secara instan dan harus melalui berbagai tahap-tahap yang pada dasarnya memiliki kemiripan seperti proses kebijakan publik. Pembangunan juga akan selalu berlanjut selama suatu bangsa masih ada dan memiliki tahapan yang pada satu pihak sebagai independensi dan pada pihak lain sebagai bagian dari sesuatu yang tidak akan pernah berakhir (Anggara dan Sumantri, 2016: 21). Oleh karena itu, pembangunan yang telah dilaksanakan oleh seluruh komponen masyarakat sesuai dengan potensi yang dimilikinya perlu diawasi pelaksanaan dan kesinambungannya.

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan bahwa bangsa Indonesia mempunyai tujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, maka diselenggarakan pembangunan nasional yang terencana, menyeluruh, terpadu, terarah, dan berkesinambungan. Tujuan dari pembangunan nasional tidak lain adalah mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945 di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat.

Dalam tahapan mencapai kesejahteraan umum maka akan dihadapkan dengan permasalahan yaitu mobilitas dalam masyarakat. Mobilitas dalam masyarakat tentunya dapat dikatakan sebagai masalah dalam bidang transportasi khususnya transportasi publik. Transportasi di era sekarang berperan sangat penting untuk masyarakat karena sudah menjadi kebutuhan dasar dan digunakan sehari-hari untuk berkegiatan. Hal yang sangat disayangkan adalah beberapa daerah di Indonesia masih belum memiliki transportasi publik yang sesuai dengan ekspektasi masyarakat. Menurut (Adji, 2015: 1) jumlah penduduk perkotaan meningkat dengan laju pertumbuhan yang cukup tinggi, demikian pula jumlah kendaraan bermotor, sedangkan jalan perkotaan sangat rendah pertumbuhannya, maka timbullah kepadatan lalu lintas dan bahkan kemacetan lalu lintas. Keterbatasan dalam transportasi akan

menyebabkan mobilitas masyarakat dalam memenuhi hak sosialnya menjadi terhambat.

Tidak hanya dari segi sarana transportasi itu sendiri, tetapi masih adanya kekurangan dalam bidang prasarana transportasi. Salah satunya adalah prasarana terminal yang harusnya dapat dimaksimalkan untuk menunjang tingkat pelayanan dari transportasi, baik dalam kota maupun luar kota. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Terminal adalah pangkalan kendaraan bermotor umum yang digunakan untuk mengatur kedatangan dan keberangkatan, menaikan dan menurunkan orang dan atau barang, serta perpindahan moda angkutan. Ditinjau dari sistem jaringan transportasi jalan secara keseluruhan, terminal merupakan simpul utama dalam jaringan di mana transportasi sekumpulan lintasan rute secara keseluruhan bertemu.

Menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992, fungsi utama dari terminal adalah sebagai pelayanan umum antara lain berupa tempat untuk naik turun penumpang dan atau bongkar muat barang, untuk pengendalian lalu lintas dan transportasi publik serta sebagai tempat perpindahan intra dan antar moda transportasi. Keberadaan terminal akan sangat memberi manfaat bagi berbagai pihak, baik untuk penumpang, Perusahaan Otobus (PO), dan pemerintah. Bagi penumpang, dengan adanya terminal maka penumpang tidak perlu khawatir untuk menggunakan jasa transportasi yang disediakan oleh PO di dalam terminal tersebut karena ada jaminan dari pengelola terminal. Karena adanya sistem yang terintegrasi dari satu terminal

maka, penumpang dapat menemukan angkutan yang dapat membawanya sampai tujuan. Kemudahan juga akan dirasakan oleh para PO, karena dengan adanya satu tempat di mana calon penumpang berkumpul maka akan mudah untuk memasarkan jasanya dan mereka tidak perlu untuk membuka tempat untuk menjual tiket di luar terminal. Karena adanya pengaturan yang sedemikian rupa untuk merekayasa jaringan transportasi melalui terminal, maka akan terjadi keteraturan dalam lalu lintas yang diharapkan dapat mengurai kemacetan di jalan-jalan. Di sisi lain, pemerintah juga bisa mendapatkan pemasukan dari pengelolaan terminal yang pada nantinya dapat digunakan untuk memperbaiki pelayanan dari terminal itu sendiri.

DKI Jakarta merupakan wilayah yang terbilang memiliki jumlah terminal bus yang cukup banyak yaitu sekitar 21 terminal. Dari sekian banyak terminal bus tersebut, hanya ada 2 terminal yang ditujukan untuk trayek bus Antar Kota Antar Provinsi (AKAP) jurusan Jakarta menuju Jawa Tengah dan Jawa Timur maupun sebaliknya, salah satunya adalah Terminal Terpadu Pulo Gebang. Terminal Terpadu Pulo Gebang sendiri merupakan terminal terbesar se-Indonesia dan disebut-sebut sebagai terminal terbesar se-Asia Tenggara. Setelah terminal ini dapat berfungsi diharapkan dapat menghilangkan terminal-terminal bayangan yang banyak tersebar di penjuru kota. Seringkali kita menemukan tempat di mana terdapat agen PO yang menjual tiket di luar wilayah terminal resmi. Jika kita perhatikan, kondisi dari terminal bayangan yang ada jauh dari kata layak sebagai tempat untuk keberangkatan penumpang. Tetapi yang menarik adalah walaupun dengan kondisi yang kurang layak

dan terdapat larangan dari pemerintah setempat, penumpang tidak kehilangan niat untuk tetap membeli tiket bus di sana.

Setelah adanya fasilitas Terminal bus yang disediakan oleh pemerintah, masih saja masyarakat tidak memilih untuk berangkat dari sana. Padahal di Terminal Terpadu Pulo Gebang sudah tersedia berbagai fasilitas seperti tempat makan, toko-toko, gedung parkir yang luas, halte, kursi roda, ruang menyusui, dan lain-lain. Tentunya ada hal yang menjadi faktor dari terjadinya masalah tersebut. Beberapa alasan yang menjadi penyebab masalah tersebut adalah karena akses transportasi umum untuk mencapai lokasi masih tergolong belum memadai dan banyak yang menganggap bahwa tempat tersebut kurang strategis. Sehingga tidak heran jika sebagian masyarakat masih memilih untuk menggunakan terminal bayangan ataupun *pool-pool* bus.

Masalah tidak hanya datang dari para calon penumpang bus AKAP, tetapi juga dari para agen-agen PO. Pada *soft launching* Terminal Terpadu Pulo Gebang yang dilaksanakan pada 28 Desember 2016 hanya terdapat 40 dari 120 PO yang berasal dari terminal pulo gadung dan terminal rawamangun seharusnya menempati terminal tersebut. Menteri Perhubungan Budi Karya Sumadi mengancam bagi PO yang masih belum pindah ke terminal terpadu Pulo Gebang sampai tanggal 5 Februari 2017 maka akan dilakukan pencabutan izin atau dengan kata lain PO terkait akan dibekukan. Hal tersebut dikarenakan terhitung pada tanggal 28 Januari 2017 hanya mengalami peningkatan sebanyak 30 PO dan total keseluruhan menjadi 70 PO. Para agen-agen PO sangat diharapkan untuk pindah ke Terminal Terpadu Pulo Gebang karena jika

dengan adanya terminal bayangan dan *pool-pool* diberbagai tempat maka akan menyebabkan kemacetan.

Pemerintah sebagai penyelenggara kebijakan dianggap gagal untuk memenuhi tujuan yang telah ditetapkan pada awalnya. Padahal setelah dilakukan *soft launching* Menteri Perhubungan Budi Karya Sumadi menggelar rapat dengan asosiasi Perusahaan Otobus (PO) (Tempo, <https://metro.tempo.co/read/news/2017/01/29/083840929/menteri-kecewa-dishub-jakarta-gagal-hapus-terminal-bayangan>, 22 Maret 2017). Dia menegaskan agar asosiasi PO mengikuti pemerintah terkait pelaksanaan pengoperasian Terminal Terpadu Pulo Gebang. Berdasarkan pernyataan tersebut, terdapat indikasi bahwa adanya ketidakharmonisan antara pemerintah dengan para *stakeholder* yang menyebabkan penyelenggaraan Terminal Terpadu Pulo Gebang kurang optimal. *Stakeholder* yang dimaksud di sini adalah Perusahaan Otobus, Organisasi Angkutan Daerah, dan Pengusaha Kios.

Permasalahan dalam penyelenggaraan terminal juga pernah terjadi di Provinsi Yogyakarta, terminal yang seharusnya dapat menyelesaikan permasalahan justru menimbulkan permasalahan lain. Pada awalnya Terminal Umbulharjo yang tidak lagi mampu untuk menampung kapasitas kendaraan umum yang beroperasi dan juga tidak dimungkinkannya terjadi perluasan lahan terminal karena terbatasnya ruang. Maka dari itu, pemerintah Yogyakarta dan Dishub mendirikan Terminal Giwangan sebagai pengganti dari Terminal Umbulharjo yang tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan transportasi masyarakat. Pendirian terminal tersebut dilakukan bersama

pihak ketiga dalam hal ini PT. Perwita Karya dengan bentuk kerjasama *Build Operate and Transfer* (BOT) (Enita, 2014: 3).

Adanya relokasi terminal ke tempat yang dirasa lebih bagus dan strategis tidak dapat menjamin keberhasilan penyelenggaraan Terminal Giwangan. Setelah dilakukan *soft opening* terminal Giwangan muncul ketidakpuasan terhadap hasil dari pembangunan terminal baru tersebut. Berbagai keluhan diungkapkan oleh masyarakat seperti, terjadinya antrian kendaraan sampai lokasi loket tiket yang jauh. Ketidakpuasan tidak hanya muncul dari masyarakat pengguna tetapi juga muncul dari masyarakat sekitar, awak bus, sampai dengan pihak-pihak yang terkait dalam pembangunan terminal tersebut (seperti Pemkot dan Dishub).

Dari uraian tersebut, peneliti akan melakukan penelitian terhadap pola *networking* antar *Stakeholder* dalam optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang. Hal ini ditujukan untuk menjelaskan kegagalan pemerintah dalam memanfaatkan *network* sebagai sarana menciptakan pelayanan Terminal Terpadu Pulo Gebang yang lebih baik.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian tersebut maka rumusan masalah yang hendak dikaji oleh peneliti yaitu:

1. Bagaimana usaha Pemerintah dalam mengikutsertakan *stakeholder* dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang?
2. Bagaimana peran *stakeholder* yang terlibat dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menjelaskan usaha pemerintah dalam mengikutsertakan *stakeholder* dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang.
2. Untuk menjelaskan peran *stakeholder* yang terlibat dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan teoritis untuk menambah wawasan keilmuan bidang sosial dan politik secara umum. Khususnya mengenai mata kuliah manajemen *networking* pada Jurusan Ilmu Pemerintahan. Serta didalamnya mempunyai manfaat teoritis dalam menambah wawasan pada mata kuliah manajemen *networking* karena berkaitan dengan pola hubungan antar *stakeholder*.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dengan dilakukannya penelitian ini, peneliti akan mendapatkan pengetahuan baru dan mampu untuk memahami pengikutsertaan *stakeholder* dalam optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang. Peneliti juga berharap agar dapat memahami keadaan, proses-proses dan dinamika dalam proses penyelenggaraan pengelolaan Terminal Terpadu Pulo Gebang, khususnya pada kegagalan pihak penyelenggara dalam menarik PO untuk beroperasi di Terminal Terpadu Pulo Gebang.

1.5 Kerangka Pemikiran Teorits

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang Terminal Bus terutama yang berfokus kepada keberhasilan kebijakan sudah cukup banyak dilakukan oleh para peneliti terdahulu. Variabel yang membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah pada sudut pandang, studi kasus, situs penelitian dan tahun penelitian. Penelitian ini mengambil studi kasus tentang *Networking* dalam Kebijakan Optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang pada tahun 2017.

Adapun penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini, diantaranya:

Reformasi Birokrasi Organisasi Pemerintahan Dalam Perbaikan Pelayanan Transportasi Publik (Studi Kasus Pengelolaan Terminal Mangkang) oleh Irvan Mardiansyah (2016). Dalam penelitian ini membahas tentang upaya pemerintah dalam mereformasi birokrasi organisasi pemerintah khususnya UPTD Terminal Mangkang selaku pengelola. Perbaikan ini dimaksudkan untuk meningkatkan kinerjanya dalam mengelola Terminal Mangkang agar dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Revitalisasi Terminal Penumpang Tipe A (Studi Kasus Terminal Regional Daya Makasar) oleh A. Rahmi (2013). Dalam penelitian ini membahas tentang analisis kinerja, evaluasi kinerja dan perumusan konsep pendekatan terkait dengan revitalisasi Terminal Regional Daya Makasar. Revitalisasi ini dimaksudkan agar masyarakat beralih menggunakan terminal resmi dibandingkan terminal bayangan.

Inovasi Unit Pelaksana Teknis Dinas Terminal Kota Surakarta oleh Ardiansyah Daryanto (2016). Penelitian ini membahas tentang tingkat inovasi sebagai pengaruh kualitas pelayanan yang melibatkan UPTD Terminal Kota Surakarta.

Penelitian tentang Terminal Terpadu Pulo Gebang ini penting dilaksanakan mengingat Terminal sebagai fasilitas publik yang disediakan kepada para *stakeholder* dalam mendapatkan pelayanan transportasi dan sebagai simpul transportasi dapat mempengaruhi tingkat mobilitas masyarakat. Terminal Terpadu Pulo Gebang yang digadang-gadang sebagai terminal terbesar se-Indonesia ini juga menjadi satu-satunya terminal yang melayani Bus AKAP di Provinsi DKI Jakarta dengan trayek ke arah timur terutama Jawa Tengah dan Jawa Timur. Jika tidak tercapainya pelayanan yang diharapkan oleh para *stakeholder* maka Terminal Terpadu Pulo Gebang dapat menjadi salah satu bentuk kegagalan kebijakan publik.

1.5.2 Kebijakan Publik

Kebijakan publik memiliki keterkaitan dengan berbagai hal di dalam kehidupan masyarakat yang suatu ketika dapat mengalami perubahan seiring dengan dinamika yang ada. Pentingnya fleksibilitas dari suatu kebijakan publik dimaksudkan agar sebuah *policy* dapat mengikuti perkembangan keadaan. Munculnya sebuah kebijakan publik merupakan bentuk reaksi dari adanya suatu permasalahan yang muncul di dalam masyarakat. Realitas kebijakan publik merupakan otoritas karena dibuat oleh orang-orang yang memiliki kekuasaan yang *legitimate* dalam sistem pemerintahan (Nawawi, 2009: 9).

Carl J. Frederick dalam (Nawawi, 2009: 8) menjelaskan kebijakan publik sebagai “suatu arah tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”. Sehingga pada dasarnya kebijakan publik dapat bersifat positif ataupun negative tergantung dari kualitas kebijakan tersebut. Akan menjadi suatu solusi bagi suatu permasalahan dalam masyarakat atau bahkan akan memperkeruh permasalahan yang ada. Pentingnya proses perumusan menjadi titik penting bagi awal mula suatu kebijakan, karena dalam proses tersebut terjadi tarik menarik kepentingan oleh aktor-aktor politik.

Studi analisis kebijakan mempunyai posisi yang strategis dan penting karena mengharuskan para aktor kebijakan menghadirkan berbagai alternatif secara mendalam dengan berbagai dampak kebijakan di setiap pilihannya. Dalam artian sebuah kebijakan publik memerlukan berbagai sudut pandang serta keilmuan yang beragam guna mencapai hasil yang memuaskan. Menurut Howlett dan Rames menyatakan bahwa:

“Paradigma kebijakan publik adalah sebuah penggabungan dari perspektif politik dan organisasi yang berdasarkan pada pendekatan politik dan manajemen. kebijakan publik kemudian menjadi serangkaian keputusan yang saling terkait yang diambil oleh seorang aktor politik atau kelompok aktor mengenai pemilihan tujuan dan cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu dimana keputusan ini pada prinsipnya harus berada dalam kekuatan para aktor ini untuk tercapai.” (Badjuri dan Yuwono, 2003: 8).

Sedangkan Thomas R. Dye dalam (Nawawi, 2009: 8) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan” Dalam pemikiran tersebut, keputusan yang ada merupakan bagian dari setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan mengeluarkan produk hukum atau semacamnya dan juga setiap tindakan pemerintah untuk diam atau tidak mengurus suatu isu. Berdasarkan pernyataan tersebut dapat kita ketahui bahwa keputusan pemerintah untuk mengambil tindakan atau tidak mengambil tindakan merupakan keputusan pemerintah yang didasarkan berbagai pertimbangan.

Adanya perbedaan definisi kebijakan publik oleh setiap ahli dikarenakan adanya pergeseran pemahaman di setiap perkembangan dari studi kebijakan yang ada. Walaupun terdapat berbagai macam definisi yang dikemukakan oleh ahli tidak berarti terdapat kesalahan. Definisi tersebut sama halnya dengan kebijakan publik itu sendiri, memiliki sifat yang dinamis sehingga akan terus berubah-ubah. Mereka akan saling mengisi kekurangan dari hasil yang sebelumnya guna menyesuaikan dengan perkembangan yang ada. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan setiap keputusan yang diambil oleh negara guna mencapai tujuan suatu negara.

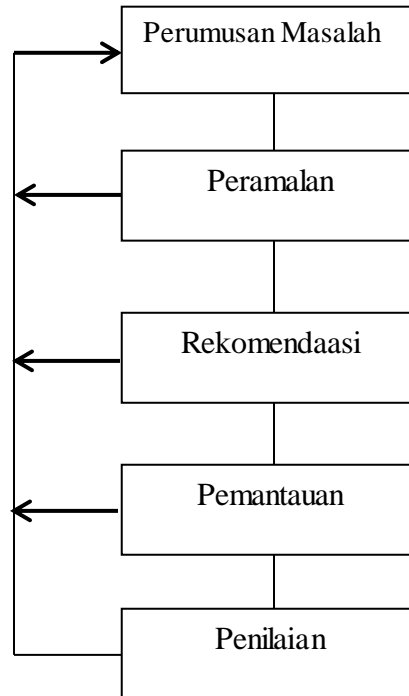
Dari pengertian tersebut, kebijakan publik merupakan cara untuk mencapai tujuan yang dapat diwujudkan melalui bentuk kebijakan publik formal dengan produk perundang-undangan. Perundang-undangan adalah kebijakan publik yang berkenaan dengan usaha-usaha pembangunan nasional, baik berkenaan dengan Negara (*state*)

maupun masyarakat (*society*). Karena menyangkut tentang pembangunan maka produk perundang-undangan cenderung bersifat menggerakkan maka lazim jika bersifat mendinamiskan, mengantisipasi, dan memberikan ruang untuk inovasi.

Kebijakan publik memiliki sifat yang mengikat dan memaksa bagi para objek dan subjek kebijakan. Sebagai sebuah produk hukum, kebijakan publik berfungsi untuk memastikan setiap warga negara dapat memperoleh haknya dan juga menjamin dapat melakukan kewajibannya. Sehingga perlu dipahami bahwa dalam setiap pembuatan kebijakan publik harus dilaksanakan secara mendalam, dilaksanakan dengan efektif, dan diawasi atau dievaluasi secara rutin.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Siklus kebijakan publik digambarkan oleh (Dunn, 2000: 25) seperti berikut:

Gambar 1.1 Tahap-Tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan



Sumber : (Dunn, 2000: 25)

Berdasarkan skema tersebut dapat dijelaskan bahwa tahapan dalam proses pembuatan kebijakan, yaitu:

1. Perumusan masalah dapat menambah pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang akan nantinya dijalankan. Dengan menemukan asumsi-asumsi, menganalisis penyebab-penyebabnya, memungkinkan kita untuk melihat dari berbagai sudut pandang sehingga menciptakan produk kebijakan yang lebih komprehensif.
2. Peramalan mampu untuk memberikan pengetahuan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang setelah kebijakan yang ada diberlakukan. Dengan adanya peramalan maka pembuat kebijakan dapat mengantisipasi

kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi dari kebijakan yang ada, baik dampak secara positif maupun negative.

3. Rekomendasi akan menghasilkan pengetahuan yang relevan tentang kemungkinan dampak yang akan terjadi di masa mendatang. Rekomendasi dapat membantu perkiraan resiko dan ketidakpastian dalam proses perumusan kebijakan publik.
4. Pemantauan (*monitoring*) dapat memberikan pengetahuan tentang akibat dari diberlakukannya sebuah kebijakan. Maka dari itu, akan sangat membantu bagi para pelaksana kebijakan dalam memperbaiki ataupun meningkatkan kebijakan yang sudah ada.
5. Evaluasi akan membuahkan pengetahuan tentang kinerja suatu kebijakan setelah diimplementasikan dengan harapan pada saat kebijakan dirumuskan. Tidak hanya menghasilkan kesimpulan tentang kinerja kebijakan; tetapi juga menghasilkan kritik dan saran yang akan sangat membantu dalam perumusan kembali masalah.

Dengan melihat skema dari Dunn tersebut maka dapat diambil benang merah dalam proses pembuatan kebijakan, yaitu formulasi kebijakan yang bertujuan untuk melakukan identifikasi masalah, pemilihan alternatif kebijakan dan penetapan kebijakan. Kebijakan akan diimplementasikan sesuai dengan tujuan awal saat dirumuskan. Fase yang terakhir dari tahapan kebijakan publik merupakan evaluasi kebijakan. Pada dasarnya evaluasi dapat dilakukan saat kebijakan sedang dilaksanakan

(monitoring) ataupun setelah dilaksanakan. Dari hasil evaluasi tersebut maka dapat ditentukan langkah-langkah untuk memperbaiki kebijakan ke depan.

1.5.3 Manajemen Jaringan / *Networking*

Penyelenggaraan pemerintah yang baik merupakan isu yang paling dituntut pada era sekarang. Tuntutan yang gencar dilakukan masyarakat kepada pemerintah adalah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintah yang sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat disamping adanya pengaruh globalisasi.

Tuntutan tersebut berpijak pada alasan bahwa pola-pola lama pemerintahan sudah tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah. Dimana pola-pola lama pemerintah yang selalu menempatkan diri sebagai badan dominan yang menjadikan masyarakat dan swasta sebagai pihak kedua di bawah pemerintah dalam setiap proses pembangunan.

Seringkali pemerintah memainkan peran ganda sebagai pelaku pasar. Sehingga pemerintah disini juga berperan dobel sebagai *agent of change*, yang dilakukan melalui instrumen kebijakan, perencanaan, maupun anggaran yang kemudian dirinci melalui program dan proyek, dan terakhir sebagai manajemen implementasi dan pengawasan.

Oleh karena itu tuntutan itu merupakan hal yang wajar dan seharusnya direspon pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintah yang baik, sebagai upaya menuju penyelenggaraan pemerintah yang demokratis dan berpihak kepada rakyat.

Upaya penyelenggaraan pemerintah yang baik ini dituangkan dalam sebuah *good governance*. Dimana dalam *good governance* mengharuskan adanya kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar, dan masyarakat. Hubungan ketiganya harus dalam posisi sederajat dan saling control, untuk menghindari penguasaan atau eksploitasi oleh satu komponen terhadap komponen lainnya.

Hal ini sesuai dengan definisi yang diberikan oleh UNDP (*United Nation Development Program*) bahwa *governance* adalah:

“Pelaksanaan kewenangan ekonomi, politik, dan administrative untuk mengelola urusan negara di semua tingkat (yang) terdiri dari mekanisme, proses, dan institusi dimana warga negara dan kelompok mengartikulasikan kepentingan mereka, menjalankan hak hukum mereka, memenuhi kewajiban mereka dan menegahi perbedaan mereka” (Pratikno, 2008: 3).

Sehingga dalam konsepsi ini berarti prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, *rule of the law*, responsif, berorientasi pada konsensus, persamaan hak, efektifitas, dan efisiensi, serta *inclusiveness* (daya tanggap) menjadi fondasi yang penting bagi tegaknya *governance* (Santosa, 2008: 131).

Governance disini harus diartikan sebagai mekanisme, praktek, dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance* ini pemerintah hanyalah salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang paling menentukan. Implikasinya peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut.

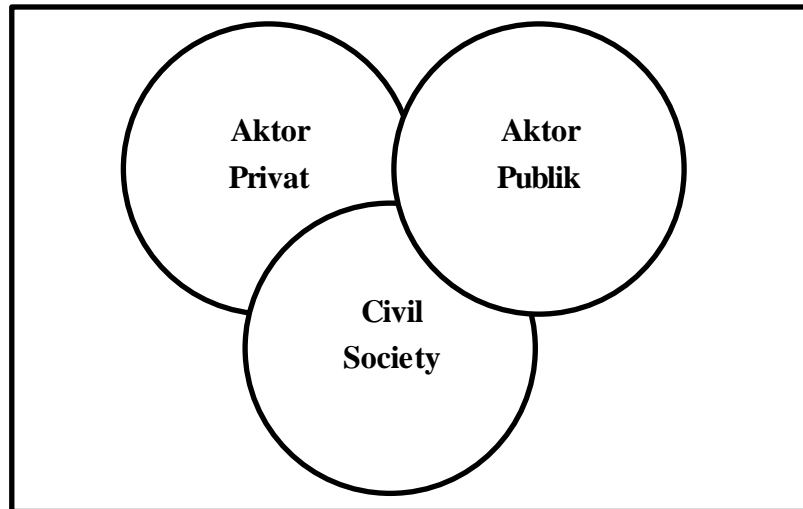
Dari definisi dan prinsip tersebut, dapat disimpulkan bahwa sistem *good governance* harus melibatkan banyak aktor atau pelaku, jaringan, dan institusi di luar pemerintah untuk mengelola masalah dan kebutuhan bersama. Dengan demikian dalam penyelesaian masalah dan kepentingan bersama selalu melibatkan *multi-stakeholders* dari berbagai lembaga yang terkait dengan masalah dan kepentingan publik tersebut.

“Manajemen public adalah ‘tata kelola’ jaringan yang kompleks, terdiri dari banyak aktor yang berbeda, seperti bagian pemerintahan nasional, provinsi, dan local, kelompok politik dan masyarakat, tindakan tekanan dan kelompok kepentingan, lembaga masyarakat, organisasi swasta dan bisnis, dll” (Kickert, Klijn, dan Koppenjan, 1999: 39).

Stakeholders dalam tata pemerintahan tersebut memiliki kedudukan yang setara dan hanya diikat oleh suatu jaringan dan prosedur yang sengaja diciptakan untuk memfasilitasi mereka dalam perumusan, pelaksanaan, monitoring, dan juga evaluasi kebijakan.

Berikut adalah gambar pola hubungan antar aktor yang harus menopang jalannya proses pembangunan:

Gambar 1.2 Kerjasama Tiga Aktor



Sumber: (Badjuri dan Yuwono, 2002: 24)

Adapun rincian dari peran masing-masing aktor dalam sebuah jaringan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1 Peran Tiga Aktor

Aktor	Peran dalam Pemberdayaan	Bentuk <i>Output</i> peran	Fasilitas
Pemerintah	Formulasi dan penetapan <i>policy</i> , implementasi, monitoring, dan evaluasi, Mediasi	Kebijakan: politik, umum, khusus/departemental/sectoral, pengangguran, juknis dan juklak, penetapan indicator keberhasilan, peraturan hukum, penyelesaian sengketa	Dana, jaminan, alat, teknologi, <i>network</i> , sistem manajemen informasi
Swasta	Kontribusi pada formulasi, implementasi, monitoring, dan evaluasi	Konsultasi dan rekomendasi kebijakan, tindakan dan langkah/ <i>policy action</i> , implementasi, donator, <i>private investment</i> , pemeliharaan	Dana, alat, teknologi, tenaga ahli dan sangat terampil

Masyarakat	Partisipasi dalam formulasi, implementasi, monitoring, dan evaluasi	Saran, input, kritik, rekomendasi, keberatan, dukungan dalam formulasi kebijakan. <i>Policy action</i> , dana swadaya Menjadi objek, partisipan, pelaku utama Menghidupkan fungsi sosial kontrol	Tenaga terdidik, tenaga terlatih, setengah terdidik dan setengah terlatih
------------	---	---	---

Sumber: (Sulistiyani, 2004:97)

Namun, meskipun perspektif *governance* mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah, pemerintah sebagai institusi disini tidak bisa ditinggalkan begitu saja. Berikut adalah fungsi pemerintah dalam era *governance*, yaitu:

1. Dalam kolaborasi yang dibangun, negara tetap bermain sebagai figur kunci, namun tidak mendominasi, serta memiliki kapasitas mengkoordinasi (bukan memobilisasi) aktor-aktor pada institusi-institusi semi dan non-pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan publik;
2. Kekuasaan yang dimiliki negara harus ditransformasikan, dari yang semula dipahami sebagai kekuasaan atas menjadi kekuatan untuk menyelenggarakan kepentingan, memenuhi kebutuhan, dan menyelesaikan masalah publik;
3. Negara, NGO, swasta, dan masyarakat local merupakan aktor-aktor yang memiliki posisi dan peran yang saling menyeimbangkan;

4. Negara harus mampu mendesain ulang struktur dan kultur organisasinya agar siap dan mampu menjadi katalisator bagi institusi lainnya untuk menjalin kemitraan yang kokoh, otonom, dan dinamis;
5. Negara harus melibatkan semua pilar masyarakat dalam proses kebijakan mulai dari formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan, serta penyelenggaraan layanan publik;
6. Negara harus mampu meningkatkan kualitas responsivitas, adaptasi, dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan kepentingan, pemenuhan kebutuhan, dan penyelesaian masalah publik.

Dalam teori jaringan selalu didasarkan pada asumsi bahwa relasi para aktor itu bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependence*). “*The network approach assumes that actors are mutually dependent. Actors cannot achieve their objectives without resources that are possessed by other actors*” (Klijn dan Koppenjan, 2000: 139). Mekanisme kesalingtergantungan ini berjalan melalui adanya pertukaran (*exchange*) sumber daya antar aktor. Kemudian interaksi dan mekanisme pertukaran sumberdaya-sumberdaya dalam jaringan itu akan terjadi secara berulang-ulang dan terus menerus dalam jangka waktu yang lama dalam kehidupan sehari-hari.

Keberulangan (*repetitiveness*) dan kontinuitas proses-proses itu kemudian secara bertahap akan memunculkan sebuah aturan yang akan mengatur perilaku mereka dalam jaringan, dari yang paling rendah tingkat mengikatnya (*binding*) sampai pada yang lebih kuat. Dengan demikian, terbentuknya atau diterimanya

aturan-aturan oleh para pelaku atau aktor jaringan hanya bisa berjalan melalui proses negosiasi yang berlangsung terus menerus, tanpa ada kekuatan kekuasaan (*centrum of power*) yang memaksakannya.

Distribusi sumberdaya antar pelaku jaringan dan tata aturan yang terdapat dalam jaringan itu secara bertahap akan mengubah pola-pola interaksi para pelaku jaringan. Saling ketergantungan antar pelaku akan semakin mengikat dan menghasilkan relasi yang *inter-locking*. Akan tetapi, pada saat yang bersamaan tata aturan dan pola distribusi sumberdaya itu juga hanya bisa dikukuhkan dan diubah lewat interaksi-interaksi dan proses negosiasi antar pelaku jaringan itu sendiri.

Manajemen jaringan menyediakan cara bagi aktor untuk bekerjasama tanpa solusi dipaksa atau kerjasama yang percuma. Dalam usaha mencapai tujuan dalam situasi saling ketergantungan, aktor harus menggunakan pendekatan yang serbaguna guna mempengaruhi permainan kebijakan. Dalam sebuah jaringan, penting halnya untuk memilih siapa yang harus terlibat dan tidak. Karena kesuksesan dari *network* tersebut akan bergantung pada kemauan mereka yang diundang untuk berpartisipasi memberikan waktu dan sumber daya dalam masalah yang bersangkutan.

Berdasarkan hal tersebut pengelolaan organisasi melalui mekanisme jaringan sangat berbeda dengan mekanisme pengelolaan organisasi lainnya seperti mekanisme pasar dan hierarki, yang mana perbedaan tersebut dapat kita lihat pada tabel perbandingan dibawah ini:

Tabel 1.2 Perbandingan Mekanisme Pasar, Hierarki, dan Jaringan

Pembanding	Pasar	Hierarki	Jaringan
Basis hubungan	Kontrak dan hak milik	Hubungan kerja	Pertukaran sumberdaya
Tingkat ketergantungan	Independen	Tergantung	Saling tergantung
Medium pertukaran	Harga	Otoritas	Kepercayaan
Cara koordinasi dan resolusi konflik	Tawar menawar dan pengadilan	Aturan dan perintah	Diplomasi
Budaya	Kompetisi	Subordinasi	resiprositas

Sumber: (Pratikno, 2008: 9)

Adapun keuntungan dengan menggunakannya jaringan pemerintahan dibandingkan dengan mekanisme pengelolaan organisasi lainnya (*advantages of network*) adalah:

1. *Flexibility*

Jaringan/*network* cenderung akan lebih fleksibel dan gesit daripada hierarki dalam membuat sebuah keputusan atau kebijakan karena dapat memanfaatkan keterampilan berbagai mitra.

2. *Innovation*

Jaringan biasanya memberikan solusi masalah yang lebih inovatif dibandingkan dengan cara tradisional (pemerintah yang terikat dengan aturan). Karena memungkinkan organisasi untuk memberikan hasil jauh lebih besar kepada klien daripada yang sebelumnya telah disediakan oleh pemerintah.

3. *Specialization*

Pendekatan jaringan memungkinkan pemerintah untuk lebih berkonsentrasi pada misi utama dengan memanfaatkan keahlian dari mitra.

4. *Speed* (kecepatan)

Bentuk desentralisasi dari jaringan dan otonomi pada setiap anggota memungkinkan untuk mengambil keputusan di tingkat lokal atau bawah. Sehingga berdasarkan hal ini maka akan mengakibatkan akses informasi pada saat-saat kritis menjadi lebih cepat dan efisiensi dalam keputusan yang diambil

Dalam *network* terdapat berbagai macam jenis atau tipe *network*, di mana pemerintah harus menentukan jenis jaringan mana yang paling sesuai dengan kebutuhannya. Menurut (Eggers dan Goldsmith, 2004: 69-70) dalam penelitiannya yang berjudul *Governing by Network* mengidentifikasi enam jenis jaringan yang dapat digunakan oleh pemerintah, yaitu:

1. *Service Contract* (layanan kontrak)

Di dalam jaringan kontrak pelayanan, pemerintah menggunakan rencana kontrak untuk mengelola jaringan. Perjanjian dan hubungan pelayanan kontraktor dan subkontraktor menciptakan sebuah susunan koneksi vertikal dan horizontal sebagai perlawanan/pertentangan terhadap hubungan *one-to-one* yang sederhana. Seperti jaringan yang merata di berbagai area dalam sektor publik termasuk kesehatan, kesehatan jiwa, kesejahteraan, kesejahteraan anak, kendaraan bermotor dan pertahanan.

2. *Suplly Chain*

Rantai pasokan jaringan yang dibentuk untuk memberikan produk yang kompleks untuk pemerintah, seperti jet tempur atau sistem transportasi multimoda. Jauh lebih sedikit *supply-chain* jaringan lebih mudah ditemukan di sektor publik daripada sektor swasta karena pemerintah selalu memberikan pelayanan, sebagai lawan barang-barang manufaktur. Rantai pasokan jaringan yang ditemukan terutama di segmen pertahanan dan transportasi.

3. *Ad Hoc*

Pemerintah akan mengaktifkan jaringan untuk menanggapi suatu situasi darurat yang biasanya spesifik. Sebagai contoh, sebuah jaringan *ad hoc* rumah sakit, dokter, kesehatan publik dan lembaga penegak hukum yang mencoba untuk menanggulangi wabah penyakit menular atau untuk merespon bencana alam dan ancaman *cyber*.

4. Channel kemitraan / *Channel Partnership*

Pemerintah memperluas channel kemitraan dengan melakukan kerjasama dengan organisasi nirlaba atau swasta dalam menjalankan suatu program, proyek atau pelayanan publik. Dari masing-masing organisasi nirlaba atau swasta akan memperluas jaringannya dengan melibatkan aktor lain yang mereka anggap memiliki kapasitas untuk dilibatkan dalam *network*.

5. Penyebaran Informasi/ *Information Dissemination*

Untuk penyebaran informasi publik, badan pemerintah dapat bermitra dengan organisasi untuk profit nirlaba dan dengan sumber daya, seperti *website*, yang membuat informasi tersedia secara luas. Pemerintah dapat menggunakan metode tersebut penyebaran informasi yang sudah ada untuk berkomunikasi dengan publik.

6. *Civic Switcboard*

Dalam hal ini pemerintah menggunakan perspektif yang lebih luas dapat terhubung dengan berbagai organisasi yang beragam dengan cara di mana mereka meningkatkan kapasitas masing-masing untuk menghasilkan hasil dari tujuan kepentingan publik. Sektor publik membawa perspektif yang unik yang dapat digunakan untuk menghubungkan organisasi-organisasi sipil yang menyediakan layanan, tetapi membutuhkan sumber daya dengan orang lain yang mungkin diperlukan oleh jaringan.

Mempertahankan jaringan dari waktu ke waktu dan meningkatkan kemampuan jaringan, membutuhkan adanya hubungan yang mendalam antar aktor. Oleh karena itu untuk membangun hubungan yang mendalam maka seorang integrator harus tahu bagaimana mengatur perangkat jaringan, berbagi pengetahuan, menyeleraskan nilai-nilai dan insentif, membangun kepercayaan, dan mengatasi perbedaan budaya.

Dalam manajemen jaringan memiliki tujuan untuk mencapai hasil-hasil yang diharapkan, akan tetapi hal tersebut sangat tidak mudah. Meskipun interdependensi dan pertukaran sumber daya memungkinkan mereka bersedia bekerjasama namun dalam prakteknya hal ini tidak serta merta terjadi, sehingga konflik-konflik bisa saja

terjadi. Di dalam manajemen *network* terdapat dua jenis strategi yaitu game manajemen dan *network structuring*. Yang mana games manajemen di sini memfokuskan pada manajemen relasi antar aktor sedangkan *network structuring* memfokuskan pada rekonstitusi terhadap struktur dominasi, legitimasi, dan signifikansi (Pratikno, 2008: 13-14).

Tujuan terpenting dari games manajemen adalah untuk menyatukan persepsi para aktor dan menyelesaikan persoalan-persoalan hubungan organisasional antar pelaku jaringan. Sedangkan *network structuring* memfokuskan pada upaya mengubah struktur jaringan/karakteristik kelembagaan jaringan. Asumsi yang dibangun adalah bahwa karakteristik kelembagaan jaringan akan mempengaruhi dan bahkan menentukan peluang-peluang bagi kerjasama antar aktor.

Menurut Pratikno adapun 7 variabel yang dapat dijadikan ukuran dalam efektifitas pengelolaan *network*, yaitu:

1. Transparansi

Dalam kerjasama harus ada transparansi, berupa kemudahan proses pengawasan atau penegasan kepatuhan anggota dengan prinsip utama kerjasama. Suatu *network* akan efektif jika anggotanya mematuhi aturan yang tercantum di dalam hak-hak dan kewajiban mereka. Kepatuhan dapat dibangun dengan tiga prinsip berbeda yaitu, kemudahan untuk mendeteksi pelanggaran yang dilakukan anggota, kemungkinan pelanggar akan menerima sanksi, dan besarnya sanksi yang akan diterima.

2. Kekokohan dan keluwesan (*robustness*)

Efektifitas sebuah *network* tergantung kepada adanya kekokohan dan keluwesan dalam menyelesaikan segala persoalan yang timbul dalam *network*, serta adanya keluwesan dalam mensikapi perkembangan yang terjadi antar anggota tanpa melalui perubahan radikal.

3. Perubahan aturan (*transformation rules*)

Perubahan aturan yang terlalu sering dilakukan dalam *network* akan menjadikan kerjasama tidak efektif, perubahan aturan justru akan melemahkan efektivitasnya karena ada peluang anggota untuk selalu merubah aturan yang dipandang memberatkan. Perubahan aturan yang sulit dilakukan justru akan menjaga efektivitas kerjasama karena akan mendorong anggota untuk mentaati aturan kerjasama.

4. Kapasitas anggota dalam *network*

Efektivitas sebuah kerjasama sangat tergantung pada kapasitas anggotanya (*capacity of actor*) dalam mengimplementasikan aturan yang telah dibuat. Keterbatasan sumber daya anggota dalam *network* menjadi penghambat pelaksanaan *network* itu sendiri. Apabila ini terjadi maka efektivitas dari *network* akan melemah.

5. Distribusi kekuasaan (*Distribution of Power*)

Ketimpangan yang tajam dalam distribusi kekuasaan di antara anggota akan membatasi efektivitas kerjasama, karena akan ada anggota yang sangat dominan dan dapat memaksakan kemauan anggota lain. Keseimbangan pembagian kekuasaan antar anggota akan menjadikan kerjasama lebih

efektif karena adanya kekuatan yang cukup besar untuk melawan kesepakatan yang telah dibuat.

6. Tingkat ketergantungan (*interdependence*) antar anggota

Efektivitas kerjasama akan tergantung pada tingkat ketergantungan antar anggotanya. Ketergantungan timbul apabila aksi dari satu anggota mempengaruhi kesejahteraan anggota lain dalam *network*. Mereka yang saling tergantung akan sangat sensitive pada perilaku satu sama lain, sehingga antar anggota akan saling menjaga interaksi mereka untuk tidak bertentangan dengan anggota lain.

7. Ide intelektual (*intellectual order*)

Suatu *network* tidak dapat bertahan efektif dalam jangka waktu lama apabila substruktur intelektual yang mendasarinya runtuh atau mengalami pengikisan. Efektivitas kerjasama sangat dipengaruhi oleh kekuatan ide dan gagasan yang mendasarinya. Efektivitas sebuah kerjasama akan sangat tergantung pada kuat-lemahnya ide atau gagasan yang mendasarinya.

Instrumen pemerintahan dapat melaksanakan fungsi mereka pada tingkat di mana pemerintahan berlangsung yaitu pada tingkat operasional. Dimungkinkan juga untuk mentransfer instrumen yang aktif pada tingkat operasional ke tingkat di mana manajemen jaringan digunakan yaitu tingkat institusional. Pemerintahan sendiri merupakan kegiatan yang terjadi pada tingkat operasional. Karakteristik yang paling penting dalam tingkat ini adalah konteks diberikan dan tidak berubah. Intervensi yang

ditujukan untuk mengubah konteks pemerintahan adalah bagian dari manajemen jaringan. Manajemen jaringan berfokus pada karakteristik jaringan kebijakan. Ini merupakan tugas utama dari manajemen jaringan dan melibatkan kemampuannya untuk mengubah karakteristik dari konteks pemerintahan sedemikian rupa yang lebih banyak pilihannya untuk pemerintahan pada tingkat operasional dibuat.

Manajemen jaringan bertujuan untuk menciptakan kondisi di mana proses *goal-oriented* terjadi. Pertanyaannya adalah apakah dan sampai sejauh mana instrumen dapat digunakan untuk mempengaruhi proses *goal-oriented* dan untuk menciptakan kondisi yang memfasilitasi perumusan tujuan bersama. Terdapat tiga jenis instrumen yang dapat digunakan dalam manajemen jaringan. Pertama ada *legal family*, terdiri dari perintah dan larangan; yang kedua adalah *family of economic instruments*, yang terutama terdiri dari insentif keuangan; yang terakhir adalah *family of communicative instruments* yang berfokus pada pertukaran informasi (Kickert, Klijn, dan Koppenjan, 1999: 121).

Para aktor memilih alat dari instrumen dengan membandingkan instrumen dalam hal kemampuan mereka untuk berkontribusi dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Instrumen lebih dari sekedar elemen akhir dari proses kebijakan. Sebuah pandangan yang lebih realistis tentang proses kebijakan untuk mempertimbangkan aktor, tujuan dan maksud dari interaksi satu sama lain. Aksesibilitas instrumen dapat menjadi alasan tersendiri bagi aktifnya aktor dalam *network*. Terdapat pula tiga batasan penting yang aktor harus paham saat memilih dan

menggunakan instrumen. Pertama, para aktor harus berkomitmen pada instrumen tertentu. Batasan yang kedua adalah karakteristik dari jaringan juga menentukan efektivitas dari suatu instrumen. Batasan yang terakhir adalah instrumen butuh faktor penghubung agar dapat berjalan efektif. Menurut De Bruijn dan Ten Heuvelhof dalam (Kickert, Klijn, dan Koppenjan, 1999: 122) dalam menerapkan instrumen terdapat konotasi bahwa aktor yang memerintah dapat mengatur jalur mereka dan membawa instrumen ke dalam permainan untuk mencapai tujuan mereka.

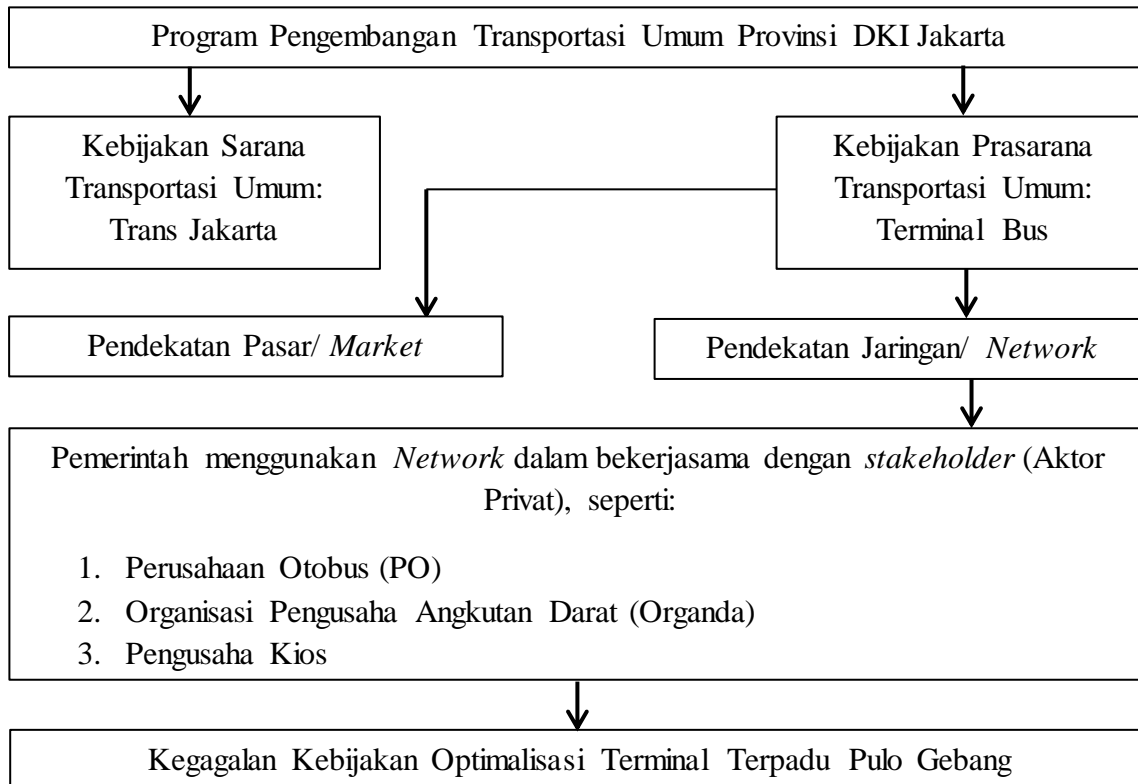
Secara keseluruhan, pada kenyataannya tidak ada kemiripan seperti struktur vertikal melainkan lebih kepada struktur horizontal. Semua aktor, termasuk aktor publik setara dalam hal kemampuan memerintah yang dimilikinya. Terdapat beberapa karakteristik dari setiap jaringan kebijakan yang ada. Pertama adalah *pluriformity* atau kebegaraman, ini merupakan kehadiran dominan di jaringan pada berbagai tingkat. Selanjutnya ada *self-referentiality* atau referensi diri, para aktor dalam jaringan mempunyai otonomi tertentu dan sebagian konsekuensi, dan cenderung tertutup dari lingkungannya. Setiap dari mereka memiliki kerangka acuan dan menerima sinyal yang sesuai dengan kerangka acuan mereka. Bahkan, para aktor seringkali berorientasi pada diri mereka sendiri ataupun dengan aktor yang memiliki kesamaan kerangka acuan. Kemudian karakteristik yang ketiga adalah *interdependence* atau saling ketergantungan. Ketergantungan ini dapat berupa berbagai hal seperti keuangan, kekuatan, dan dukungan politik. Hubungan dari ketergantungan tersebut mungkin terlihat sederhana tetapi sangat kompleks.

Karakteristik yang terakhir adalah *dynamic* atau dinamis. Perubahan dari ketiga karakteristik sebelumnya dapat memberikan keuntungan bagi aktor tertentu, namun juga dapat menghalangi yang lain.

Dalam *network*, instrumen tradisional pemerintahan sering kali tidak efektif. Salah satu alasan mengapa pemerintahan sangat sulit menerapkan instrumen tradisional adalah karena menggunakan struktur vertikal pada struktur yang cenderung horizontal. Sebuah prasyarat untuk mencapai kesuksesan penerapan instrumen adalah persyaratan dari *quasi-network* harus mencapai titik temu. Konteks horizontal memerlukan aktor yang memerintah dan berfungsi sebagai manajer untuk menerapkan instrumen yang berbeda dengan pendekatan tradisional. Konteks *quasi-network* dalam pemerintahan akan mempengaruhi pilihan instrumen dan metode penerapannya.

1.5.4 Kerangka Berpikir

Gambar 1.3 Hubungan Teori dengan Peran *Stakeholder* dalam Kebijakan Optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang



Sumber: Olahan Penulis

Dalam meningkatkan pelayanan dalam bidang transportasi umum, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menghadirkan berbagai program yang ditujukan untuk pengembangan transportasi umum. Kebijakan yang dilaksanakan dapat berupa penyediaan transportasi umum berbentuk Trans Jakarta dan juga berupa pembangunan terminal bus yang berfungsi sebagai pendukung dari transportasi

umum. Guna menghadirkan pelayanan yang optimal dan memuaskan, Pemerintah dapat menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan pasar/ *market* dan pendekatan jaringan/ *network*. Pendekatan pasar dapat berupa tiket gratis atau murah melalui subsidi dan pendekatan jaringan melalui membangun kepercayaan dengan *stakeholder* (Aktor Privat) terkait. Aktor privat yang dimaksud merupakan Perusahaan Otobus (PO) yang pada nantinya akan menyediakan jasa transportasi bus antar provinsi bagi penumpang. Kemudian ada peran dari Organisasi Pengusaha Angkutan Daerah (Organda) dalam menyediakan angkutan pengumpan atau *Feeder* bagi penumpang yang ingin mencapai atau meninggalkan terminal. Lalu para pengusaha juga akan berperan sebagai pelaku usaha yang akan menempati kios-kios yang telah disediakan guna menyediakan barang ataupun jasa yang dibutuhkan penumpang. *Network* yang terjadi merupakan kontribusi dari para *stakeholder* yang pada nantinya akan mendukung pelaksanaan dari kebijakan tersebut. Melalui berbagai macam program dan pendekatan tersebut lahir kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang.

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan sebuah keputusan yang diputuskan oleh pemerintah sebagai pemegang otoritas politik dalam rangka menyelesaikan permasalahan yang timbul di dalam masyarakat suatu negara. Sebagai sebuah hukum,

kebijakan publik berfungsi untuk memastikan setiap warga negara mendapatkan haknya. Sehingga kebijakan

1.6.2 Jaringan/ *Network*

Jaringan atau *network* adalah suatu hubungan yang terbentuk antar pihak yang berkepentingan dalam sebuah permasalahan dan membentuk sebuah pola kerjasama yang saling terkoneksi satu dengan yang lain. Pola ini menghasilkan sebuah sinergi yang harmonis dalam mencapai suatu tujuan bersama.

1.6.3 Terminal Terpadu Pulo Gebang

Terminal Terpadu Pulo Gebang adalah sebuah prasarana transportasi jalan yang disediakan oleh pemerintah DKI Jakarta yang digunakan untuk menurunkan dan menaikkan penumpang serta perpindahan arus transportasi kendaraan bus Antar Kotar Antar Provinsi (AKAP). Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menunjuk terminal ini sebagai pusat Perusahaan Otobus (PO) yang menjual tiket dari Jakarta ke daerah Jawa Tengah dan Jawa Timur atau sebaliknya.

1.6.4 Optimalisasi

Optimalisasi adalah suatu tindakan, proses, atau metodologi untuk membuat sesuatu menjadi lebih/ sepenuhnya sempurna, fungsional, atau lebih efektif. Optimalisasi yang dimaksudkan merupakan terciptanya suatu hubungan kerjasama antar para aktor dalam *network* Terminal Terpadu Pulo Gebang.

1.7 Metode Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan suatu penelitian ilmiah yang bertujuan untuk memahami suatu

fenomena dalam konteks sosial secara alamiah dengan mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti.

1.7.1 Desain Penelitian

Dalam penelitian ini akan dilakukan dengan metode penelitian kualitatif yang berdasarkan paradigma, strategi, dan implementasi model secara kualitatif (Basrowi dan Suwandi, 2008: 20). Penelitian kualitatif yang digunakan merupakan pendekatan deskriptif yang pada nantinya akan menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Tentunya hasil analisis dilakukan berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan pada lokasi penelitian. Metode kualitatif digunakan karena bertujuan dan berusaha untuk menjelaskan keterlibatan *stakeholder* dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang. Melalui pendekatan kualitatif, penelitian tidak menguji hipotesa dan tidak pula menekankan pada generalisasi, melainkan peneliti dapat menangkap suatu makna dari fenomena yang dinamis tersebut secara utuh sesuai dengan kondisi yang ada.

1.7.2 Situs Penelitian

Dalam penelitian ini situs penelitian merupakan tempat atau wilayah yang akan dijadikan sebagai wilayah pelaksanaan penelitian. Adapun tempat yang akan menjadi situs penelitian yang berkaitan dengan Kebijakan Pembangunan Terminal Terpadu Pulo Gebang, yaitu Terminal Terpadu Pulo Gebang.

1.7.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian yang berguna sebagai informan akan dilakukan secara *purposive*, dipilih dengan tujuan dan pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2010: 216).

Informan harus paham dan mengerti secara langsung tentang kebijakan tersebut.

Dalam penelitian ini, informan yang terkait adalah sebagai berikut:

1. Kepala Dinas Perhubungan dan Transportasi Provinsi DKI Jakarta
2. Gubernur DKI Jakarta
3. Kepala Perusahaan Otobus (PO)
4. Kepala Organisasi Pengusaha Angkutan Darat (Organda)
5. Kepala Masyarakat Transportasi Indonesia
6. Pelaku Usaha Kios di Terminal Terpadu Pulo Gebang
7. Pengamat Transportasi

1.7.4 Jenis Data

Metode penelitian yang akan digunakan adalah kualitatif. Maka data yang dikumpulkan ialah kata-kata dan tindakan yang diperoleh melalui metode wawancara. Sebagai pelengkap dari wawancara maka akan ditambahkan dengan data tertulis seperti dokumen dan arsip resmi yang dimiliki pihak terkait.

1.7.5 Sumber Data

Sumber data sebagai pemenuhan kebutuhan penelitian ini terbagi menjadi dua sumber (Sugiyono, 2010: 225). Yaitu :

1. Sumber data primer.

Digunakan sebagai sumber utama yang secara langsung memberikan data kepada peneliti. Didapatkan melalui wawancara dari para informan, yang telah ditetapkan kedalam subjek penelitian, dan observasi.

2. Sumber data sekunder.

Digunakan sebagai data pendukung penelitian yang didapat melalui dokumen dan arsip resmi yang dimiliki pihak terkait. Tidak menutup kemungkinan data sekunder didapat melalui buku literatur, laporan resmi dari Badan Pusat Statistik (BPS), dan catatan-catatan resmi lainnya.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Untuk memahami, menangkap dan mengumpulkan informasi dari fenomena yang menjadi perhatian penelitian. Pengumpulan data dilakukan melalui teknik sebagai berikut :

1. Wawancara

Menurut Esterberg dalam (Sugiyono, 2010: 233), teknik ini merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam topik tertentu. Terdapat pula macamnya, yaitu wawancara terstruktur, wawancara semiterstruktur, dan wawancara tidak terstruktur.

Wawancara yang menjadi pilihan peneliti adalah wawancara terstruktur secara mendalam agar informasi yang diberikan dapat diketahui secara jelas. Disaat pengumpulan data berlangsung, peneliti membawa pedoman

wawancara disertai alat-alat pendukung pengumpul data, seperti perekam suara, kamera video dan alat-alat tulis.

2. Kajian dokumen tertulis dan literatur pendukung

Hasil wawancara bisa dapat didukung secara kredibel melalui catatan dokumen atas peristiwa yang telah berlalu.. Dukungan lain juga di dapat melalui literatur-literatur seperti artikel, laporan resmi dari Badan Pusat Statistik (BPS), jurnal maupun buku yang bisa diakses melalui internet ataupun didapat secara langsung.

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Proses analisis dan interpretasi data akan dilakukan secara interaktif dan berlangsung sampai tuntas hingga datanya sudah jenuh, aktivitas tersebut akan melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan verifikasi. Miles dan Huberman dalam (Sugiyono, 2010: 246-253). Dengan penjelasan sebagai berikut.

1. Reduksi data

Tahapan ini merangkum hasil wawancara yang telah didapatkan dari subjek penelitian, kemudian pemilihan hasil wawancara difokuskan pada hal-hal yang pokok, dan dicari tema beserta polanya. Proses tersebut dilakukan supaya mempermudah peneliti untuk menemukan data yang dicari.

2. Penyajian data

Penyajian akan menggunakan teks naratif. Serta dimungkinkan pula disertakan grafik, matrik jejaring kerja dan tabel. Dalam hal tersebut penyajian data berkaitan dengan kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang.

3. Verifikasi

Tahapan ini merupakan penarikan kesimpulan berdasarkan data yang telah diproses. Sekaligus menjawab pertanyaan pada rumusan masalah, walaupun nantinya dimungkinkan akan terjadi perubahan dan perkembangan jika bukti-bukti dan konsekuensi kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang tidak didukung dengan data yang kuat.

Secara garis besar dari tiga tahapan diatas, analisis terhadap bentuk data kualitatif merupakan upaya pada pengorganisasian data, memilah-milahnya menjadi satuan untuk dikelola, disintesiskan, kemudian mencari dan menemukan polanya, menemukan yang penting dan apa yang dipelajari, dan kemudian diputuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.