

# **TESIS**

## **GOVERNANCE NETWORK DALAM OPTIMALISASI PENGELOLAAN TRANSPORTASI BUS MAMMINASATA DI PROVINSI SULAWESI SELATAN**



**Yuli Rahayu.H.N**

**E012221006**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**2023**

## LEMBAR PENGESAHAN TESIS

### **GOVERNANCE NETWORK DALAM OPTIMALISASI PENGELOLAAN TRANSPORTASI BUS MAMMINASATA DI PROVINSI SULAWESI SELATAN**

Disusun dan diajukan oleh

**YULI RAHAYU.H.N**

E012221006

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
pada tanggal **30 Agustus 2023**  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,

**Prof. Dr. M. Thahir Haning, M.Si.**  
Nip. 195705071984031001

Pembimbing Pendamping,

**Dr. Muhammad Yunus, MA.**  
Nip. 195910301987031002

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik,

**Dr. Gita Susanti, M.Si.**  
Nip. 196503111991032001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.**  
Nip. 197508182008011008



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

### LEMBARAN PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Yuli Rahayu.H.N  
NIM : E012221006  
Program studi : Ilmu Administrasi Publik

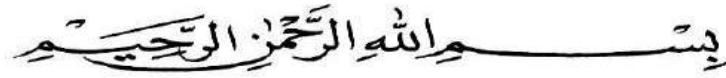
Menyatakan bahwa tesis yang berjudul "*Governance Network* dalam Optimalisasi Pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan" adalah benar-benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah dinyatakan dengan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 30 Agustus 2023  
Yang menyatakan



Yuli Rahayu.H.N

## KATA PENGANTAR



*Assalamu Alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh ...*

Alhamdulillah, Dengan kerendahan hati dan rasa syukur tiada hentinya penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-nya serta nikmat ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul **Governance Network Dalam Optimalisasi Pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata Di Provinsi Sulawesi Selatan**. Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister (S2) pada Program Magister Pasca sarjana Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Salam dan shalawat senantiasa tercurah kepada junjungan baginda Nabiyullah Muhammad SAW, Nabi yang membawa kita dari alam yang gelap gulita menuju alam yang terang menerang seperti saat ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata kesempurnaan, namun tesis ini disusun atas dasar kesabaran dan kerja keras yang melibatkan banyak pihak, dan alhamdulillah penulis berhasil mewujudkan harapan dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan proses kolaborasi yang akan di lakukan kedepanya.

Banyak tantangan maupun kendala penulis dalam penyusunan tesis ini. Namun dengan satu keyakinan dan harapan yang begitu besar bahwa untuk meraih yang terbaik memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit pula, sehingga tantangan dan rintangan tersebut menjadi makna sebuah pengorbanan. Penyelesaian studi dan tesis ini tidak terlepas dari dukungan

dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun material.

Dengan segala kerendahan hati dan segenap cinta serta rasa hormat kepada **kedua orang tua penulis (Nurjiah dan Hasanuddin)** yang telah merawat dan membesarkan serta senantiasa mendidik, mendukung dan mendoakan penulis hingga detik ini. Untuk **Ibunda** tercinta penulis sangat berterima kasih, penulis yakin ibunda sedang mendoakan kesuksesan dan menunggu anaknya (penulis) dalam keadaan apapun itu, semoga ibunda diberikan kesehatan, umur yang panjang dan selalu dilindungi oleh Allah SWT. Untuk **Ayahanda** tercinta terima kasih banyak atas kasih sayang yang telah diberikan, doa, nasehat dan semangat yang telah diberikan, semoga ayahanda selalu diberikan kesehatan, umur yang panjang dan selalu dilindungi oleh Allah SWT. Jasa-jasa Ibunda dan Ayahanda tentu tidak bisa dinilai dengan apapun dan tidak akan pernah bisa rampung jika dituliskan dalam buku. Namun, sebagai anak, penulis senantiasa hanya bisa memberikan kebahagiaan dan mendoakan semoga beliau senantiasa dalam lindungan Allah SWT. Aamiin Yaa Rab. Terima Kasih pula kepada saudara (i) alam dan ryan yang selalu memberikan dorongan dan semangat kepada penulis semoga segala hal-hal baik senantiasa menghampiri keluarga kita ini. Kepada seluruh keluarga besar yang senantiasa mendoakan dan turut membantu dalam menyelesaikan tesis ini.

Pada kesempatan ini dengan segala keikhlasan dan kerendahan hati, penulis juga menyampaikan rasa terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu **Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Si.** selaku Rektor Unhas beserta para wakil Rektor Universitas Hasanuddin, staf dan jajarannya.

2. Bapak **Dr. Phil, Sukri, M. Si** Selaku dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para wakil dekan dan staf.
3. Bapak **Dr. Suryadi Lambali, MA** Selaku Ketua Prodi Pasca Sarjana Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang selama ini memberikan saya motivasi untuk menyelesaikan studi ini sekaligus juga sebagai dosen penguji saya dengan selalu menyempatkan waktu dan kritik bagi penulisan tesis ini. dan Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
4. Bapak **Prof Dr. Moh. Thahir Haning, M. Si**, selaku pembimbing satu yang telah menyempatkan waktu dan memberikan saran dan kritik kepada penulis dalam penyusunan tesis ini. Terimakasih atas bimbingan yang diberikan selama ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
5. Bapak **Dr. Muhammad Yunus, MA**, selaku pembimbing kedua yang sudah memberikan waktunya dalam membimbing penulisan dalam proses penyelesaian tesis ini dengan segala keterbatasan yang dimiliki penulis. Terimakasih atas bimbingan yang diberikan selama ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
6. Bapak **Prof. Dr. Muhammad Akmal Ibrahim, M. Si., Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si., dan Dr. Suryadi Lambali, MA.** selaku dosen penguji

yang telah menyempatkan waktu dan memberikan saran serta kritikan kepada penulis dalam penyusunan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak/ibu senantiasa berada dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.

7. Para dosen **Prodi Magister Administrasi Publik FISIP Universitas Hasanuddin** selama kurang 3 semester. Terimakasih atas bimbingan yang diberikan selama ini. Berharap semoga Bapak Ibu sehat selalu, senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
8. Seluruh **Staff Departemen Ilmu Administrasi FISIP UNHAS, staf di lingkup FISIP UNHAS** dan **staf di lingkup Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin** tanpa terkecuali. Terima kasih atas bantuan yang diberikan kepada penulis.
9. Terima kasih kepada bapak Seluruh Jajaran **Kantor Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, PT. Sinar Jaya Mega Langgeng, PT. Borlindo, PT. TKDN, dan PT. Surveyor Indonesia** atas bantuannya kepada penulis sehingga akhirnya tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.
10. Terimakasih Pengurus **FORMAP FISIP Unhas** yang senantiasa berbagi semangat kepada penulis selama proses penulisan dan masa kuliah
11. Terimakasih seluruh **Mahasiswa Program Magister Administrasi Publik Universitas Hasanuddin** khususnya angkatan Tahun 2022.

12. Terima kasih kepada kakak senior **Arifin Fajar Putera** yang sudah banyak memberikan sumbangsih pemikiran dan pandangan dalam proses penyelesaian tesis ini.

13. Terima kasih untuk *support system* **Baso Patisangguru, S.M** yang selalu memberikan dukungan moral dan moril dalam menunjang penyelesaian studi ini. Semoga senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT. dan semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan semoga dengan selesainya pendidikan pada jenjang ini dapat memberi kontribusi positif bagi masyarakat dan perkembangan ilmu administrasi, serta semoga setelah ini bisa menjadi spirit untuk melanjutkan ke jenjang berikutnya. Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua, Aamiin allahummah aamiin.

Makassar, Agustus 2023

Penulis,

**YULI RAHAYU.H.N**



## DAFTAR ISI

SAMPUL.....	i
LEMBARAN PENGESAHAN.....	ii
LEMBARAN PERNYATAAN KEASLIAN . <b>Error! Bookmark not defined.</b>	
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
ABSTRAK.....	xv
ABSTRACT.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	12
1.3 Tujuan Penulisan.....	13
1.4 Manfaat Penelitian.....	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	15
2.1 Paradigma Administrasi Publik: Governance Perspektif.....	15
2.2 Konsep <i>Governance Network</i> .....	24
2.2.1 Defenisi dan Teori <i>Governance Network</i> .....	24
2.2.2 Kompleksitas Dalam <i>Governance Network</i> .....	27
2.2.3 Interaksi Aktor dalam <i>Governance Network</i> .....	28
2.2.4 Indikator Struktur dalam jaringan kebijakan public.....	36
2.3 Konsep Transportasi.....	40
2.3.1 Defenisi Transportasi.....	40
2.3.2 Karakteristik Jasa Transportasi.....	42
2.3.3 Penerapan Transportasi.....	43
2.3.4 Pengelompokkan Transportasi.....	44

2.4 Teman Bus Trans Mamminasata .....	45
2.4.1 Definisi Teman Bus .....	45
2.4.2 Pelaksanaan .....	47
2.4.3 Sistem Pelayanan .....	48
2.4.4 Sistem Pembayaran .....	48
2.5 Penelitian Terdahulu .....	49
2.6 Kerangka Pikir .....	54
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>57</b>
3.1 Pendekatan dan Tipe Penelitian .....	57
3.2 Lokasi Penelitian .....	58
3.3 Teknik Pengumpulan Data .....	58
3.4 Unit Analisis .....	60
3.5 Teknik Analisis Data .....	60
3.6 Informan .....	61
3.7 Fokus Penelitian .....	63
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN .....</b>	<b>65</b>
4.1 Gambaran Umum Provinsi Sulawesi Selatan .....	65
4.1.1 Letak Geografis .....	65
4.1.2 Visi Misi Provinsi Sulawesi Selatan .....	67
4.2 Gambaran Umum Kota Makassar .....	67
4.2.1 Letak Geografis .....	67
4.2.2 Visi Misi Kota Makassar .....	69
4.3 Gambaran Umum Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan	70
4.3.1 Tugas Pokok dan Fungsi .....	70
4.3.2 Struktur Organisasi .....	71
4.4 Gambaran Umum PT. Borlindo dan Sinar Jaya Megah Langgeng Sebagai Operator Teman Bus Trans Mamminasata .....	83
4.4.1 Struktur Organisasi .....	84
4.4.2 Tugas pokok dan Fungsi .....	84

4.4.3 Visi Misi .....	87
4.5 Gambaran Umum PT. Surveyor Indonesia .....	87
4.5.1 Struktur Organisasi .....	88
4.5.2 Visi Misi PT.Surveyor Indonesia .....	89
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN .....	89
5.1 Kontak ( <i>contact</i> ) .....	95
5.2 Kepercayaan (Trust) .....	102
5.3 Berbagi Informasi (Sharing Information) .....	113
5.4 Pertukaran Sumber Daya (Resources Exchange) .....	119
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN .....	126
6.1 Kesimpulan .....	126
6.2 Saran .....	128
DAFTAR PUSTAKA .....	130
LAMPIRAN .....	135

## DAFTAR TABEL

Tabel 5.1 Reduksi data tentang kontak ( <i>contact</i> ) dari informan.....	112
Tabel 5.2 Halte yang tidak dapat menaikkan/menurunkan penumpang Koridor 2.....	115
Tabel 5.3 Halte yang tidak dapat menaikkan/menurunkan penumpang Koridor 3.....	116
Tabel 5.4 Halte yang tidak dapat menaikkan/menurunkan penumpang Koridor 4.....	116
Tabel 5.5 Reduksi data tentang kepercayaan ( <i>trust</i> ) dari informan.....	121
Tabel 5.6 Reduksi data tentang berbagi informasi ( <i>sharing information</i> ) dari informan.....	128
Tabel 5.7 Reduksi data tentang pertukaran sumber daya ( <i>resources exchange</i> ) dari informan.....	135

## DAFTAR GAMBAR

Gambar.4 1	Peta Provinsi Sulawesi Selatan .....	66
Gambar.4 2	Peta Wilayah Kota Makassar .....	68
Gambar.4 3	Struktur BTS Makassar .....	84
Gambar.4 4	Struktur Organisasi Makro PT. Surveyor Indonesia .....	88
Gambar 5 .1	Rapat koordinasi .....	96

## ABSTRACT

**Yuli Rahayu.H.N (E012221006). Governance Network in optimizing the management of Mamminasata bus transportation in the province of South Sulawesi : 142 Pages + 8 Tables + 9 Figures + 64 References.**

Governance Network as the government's effort to overcome the limited resources it has. One of them is the Mamminasata Bus Public Transportation policy. Mamminasata is a program in transportation management in South Sulawesi which consists of a stakeholder governance network. This study aims to analyze the Governance Network in optimizing the management of Mamminasata bus transportation in the province of South Sulawesi.

This study uses qualitative research methods with descriptive research. Data collection techniques were carried out by in-depth interviews, observation and documentation studies. The data were analyzed using an analysis model by (Miles & Huberman, 1994) with data reduction techniques, data presentation, and drawing conclusions.

The results of the study show that the governance network in optimizing the management of Mamminasata bus transportation in the province of South Sulawesi uses a governance network approach (Klijn & Kopenjan, 2016) namely (1) Contact, this can be seen from the interaction during coordination meetings through internal coordination at each stakeholder and the contributions provided, but it is still categorized as sufficient because it has not been seen where the bus stop or bus stop has been communicated. (2) Trust, this can be seen from the feeling of trust in the implementation of service standards that have been set but are still not effective because there are still stakeholders who do not carry out service standards according to agreed procedures. (3) Information sharing, can be seen from the active communication carried out through the WhatsApp group to provide the latest information in the field. However, it is still categorized as quite good because there is no sharing of information related to clarity of waiting time at bus stops (4) Exchange of resources, this can be seen from the pull strategy from the central government, in this case the Indonesian Ministry of Transportation, which provides budget subsidies to local governments and then implements a push strategy to the public to use mamminasata buses as mass transportation through outreach and directly providing education to the community.

Keywords : Governance Network, Optimization, Mamminasata Bus Transportation

## ABSTRAK

**Yuli Rahayu.H.N (E012221006). Governance Network dalam optimalisasi pengelolaan transportasi bus Mamminasata di provinsi Sulawesi Selatan : 142 Halaman + 8 Tabel + 9 Gambar + 64 Pustaka.**

Governance Network sebagai upaya pemerintah untuk mengatasi Keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Salah satunya kebijakan Transportasi Umum Bus Mamminasata. Mamminasata merupakan program dalam pengelolaan transportasi di Sulawesi Selatan yang terdiri dari jaringan tata kelola pemangku kepentingan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Governance Network dalam optimalisasi pengelolaan transportasi bus Mamminasata di provinsi Sulawesi Selatan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan penelitian deskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam, observasi dan studi dokumentasi. Adapun data dianalisis menggunakan model analisis oleh (Miles & Huberman, 1994) dengan teknik reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa governance network dalam optimalisasi pengelolaan transportasi bus Mamminasata di provinsi Sulawesi Selatan dengan menggunakan pendekatan governance network (Klijn & Kopenjan, 2016) yakni (1) Kontak, hal tersebut dapat dilihat dari interaksi pada saat rapat koordinasi melalui koordinasi internal pada masing-masing pemangku kepentingan dan kontribusi yang diberikan, namun masih dikategorikan cukup karena belum terlihat dikomunikasikan tempat penghentian bus atau halte. (2) Kepercayaan, hal tersebut dapat dilihat dari rasa kepercayaan pada penerapan standar pelayanan yang sudah ditetapkan namun masih belum efektif karena masih terdapat pemangku kepentingan yang tidak menjalankan standar pelayanan sesuai prosedur yang telah disepakati. (3) Berbagi informasi, dapat dilihat dari komunikasi yang aktif dilakukan melalui whatsapp group untuk memberikan informasi terkini di lapangan. Namun masih dikategorikan cukup baik karena tidak adanya berbagi informasi terkait kejelasan waktu tunggu di halte (4) Pertukaran sumber daya, hal tersebut dapat dilihat dari strategi pull dari pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Perhubungan RI yang memberikan subsidi anggaran kepada pemerintah daerah kemudian menjalankan strategi push kepada masyarakat untuk menggunakan bus mamminasata sebagai transportasi massal melalui sosialisasi dan terjun langsung memberikan edukasi ke masyarakat.

Kata Kunci : Governance Network, Optimalisasi, Transportasi Bus Mamminasata

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Administrasi Publik merupakan faktor penting dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara. Dalam konteks abad saat ini, Administrasi publik bukan lagi sekedar instrumen birokrasi negara, namun fungsinya lebih dari itu administrasi publik sebagai instrumen kolektif, sebagai sarana publik untuk menyelenggarakan tatakelola kepentingan bersama dalam jaringan kolektif untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang telah disepakati. Pergeseran ini menandai, administrasi publik telah memasuki wilayah peran publik yang lebih substantif. Reposisi ini sampai taraf tertentu juga sebagai anti klimaks dari praktek administrasi publik yang selama ini berlangsung luas, yang menempatkan segala urusan publik sebagai bagian urusan negara (Miftah Thoha, 2000: 71).

Perkembangan pembangunan di suatu daerah sejak masa ke masa merupakan kebutuhan masyarakat yang ada dalam kehidupan sehari-hari. Perkembangan pembangunan juga menjadi magnet atau daya tarik bagi suatu daerah. Pada umumnya pembangunan menjadi salah satu indikator dari kemajuan suatu wilayah. Pembangunan ini merupakan Perubahan perkembangan yang terjadi di suatu masyarakat menuju ke arah yang Lebih baik di waktu mendatang. Pembangunan biasanya secara umum didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara dan bangsa menuju modernitas (Listyaningsih, 2014:44).



Perubahan perkembangan yang terjadi di perkotaan tidak pernah lepas dari pro dan kontra terhadap dampak sosial yang ditimbulkan seiring berjalannya pelaksanaan kebijakan yang diterapkan. Perkembangan perkotaan akan berjalan baik apabila terdapat mobilisasi yang baik dari berbagai aspek yang mendukung pembangunan, dan aspek transportasi menjadi salah satu poin penting bagi pembangunan di suatu daerah karena kegunaan dari transportasi itu sendiri digunakan untuk memudahkan manusia dalam melakukan aktivitas sehari-hari. Transportasi secara umum dapat diartikan sebagai usaha pemindahan, atau penggerakan orang atau barang dari suatu lokasi, yang disebut lokasi asal, ke lokasi lain, yang biasa disebut lokasi tujuan, untuk keperluan tertentu dengan mempergunakan alat tertentu pula (Miro, 2012:1).

Dengan perubahan ini kapasitas kolektif dari rakyat untuk menyelenggarakan dan mengelola kepentingan kolektifnya secara lebih baik. (Fukuyama 1995: 23-33) menekankan justru pranata-pranata informal yang bakal menjadi lokus proses *Governance* dalam artian masyarakat memegang peran kunci untuk menjamin efektivitas pencapaian tujuan kolektif. Pelibatan masyarakat dan swasta dalam *Governance* merupakan keterlibatan tiga pilar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan tiga pilar dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan pendekatan yang berusaha melibatkan domain negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Adanya sinergitas antara ketiga domain negara, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat (lembaga swadaya masyarakat) dikenal dengan istilah "*Governance*". Menurut Frederickson (1997:89) istilah *Governance* sebagai teori baru dalam administrasi negara. Pelaksanaan pemerintahan

yang mengedepankan prinsip *Governance* menjadi hal yang sangat penting dilakukan dan merupakan kajian terbaru dalam administrasi publik. Hal ini didasarkan oleh fakta bahwa selama ini peran pemerintah belum mampu menunjukkan performa yang optimal. Perubahan yang terjadi dengan sangat cepat dan kadang tidak bisa diprediksi pada dasarnya sangat berpengaruh terhadap organisasi publik. Fenomena ini mengharuskan terjadinya perubahan paradigma dalam organisasi publik menuju paradigma baru administrasi publik yaitu *modern governance* (Kooiman, 1993; 1). Kebijakan dan pemberian layanan dibentuk dan diimplementasikan dalam sebuah jaringan yang terdiri dari para pelaku yang saling tergantung dan sebagian besar peneliti jaringan setuju bahwa salingtergantungan merupakan faktor inti yang memulai dan mempertahankan jaringan (Koppenjan & Klijn, 2004). Keterlibatan tiga pilar dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan fokus utama dalam pendekatan *governance* (Tjokroamidjojo, 2000: Koiman, 1993; 2).

Munculnya konsep *Governance Network* sebagai upaya pemerintah untuk mengatasi keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Salah satunya mengenai angkutan Transportasi Umum Bus Mamminasata. *Governance* merupakan pelibatan semua pemangku kepentingan dalam proses penentuan dan implemmentasi kebijakan publik. Dalam pelibatan tersebut, pemerintah telah menunjukkan bahwa ia bukan lagi pemain utama dalam kebijakan publik dan penyelenggaraan pelayanan publik, sebagaimana diidentifikasi oleh paradigma klasik administrasi publik. Indonesia adalah salah satu diantara negara-negara berkembang didunia, negara berkembang memiliki permasalahan yang lebih kompleks dibandingkan dengan negara

maju, diantaranya yaitu pertumbuhan pendudukan, kualitas pendidikan, kesenjangan sosial, hingga kurangnya sarana dan prasarana yang memadai untuk pembangunan negara itu sendiri.

Seiring berjalannya waktu, tidak dapat dipungkiri bahwa jumlah penduduk dunia akan terus bertambah, hal ini akan menambah jumlah kota besar yang terus bertumbuh dan terus berkembang di setiap negara. Kenaikan jumlah penduduk serta kebutuhan akan transportasi menjadikan mobilitas masyarakat yang menuju perkotaan juga akan semakin meningkat. Permasalahan yang juga sering dijumpai pada negara-negara yang berkembang ialah kemacetan. Dikarenakan adanya daya tarik perekonomian di wilayah metropolitan atau yang biasa disebut perkotaan memiliki tingkat kegiatan ekonomi yang tinggi serta cukup menjanjikan yang tanpa disadari daya tarik ini menjadi magnet tersendiri bagi penduduk kota asli maupun penduduk yang tinggal di sekitar wilayah perkotaan.

Mobilitas yang padat menjadi sumber terciptanya jam sibuk yang luar biasa di ruas jalan perkotaan, utamanya pada pagi dan sore hari ketika masyarakat berangkat menuju pusat perekonomian maupun telah kembali kerumah masing-masing. Akibatnya terjadi kepadatan di ruas jalan yang tidak terbendung, terlampauinya batas kapasitas jalan tentu menciptakan kemacetan serta polusi udara. Ketidak tepatan waktu untuk sampai di tujuan dan hal lain yang tidak sesuai dengan harapanpun akan terjadi. Hal ini tentunya tidak dipungkiri juga berlaku di berbagai kota-kota metropolitan yang saat ini pembangunannya masih terus berjalan yang salah satunya berada di Provinsi Sulawesi Selatan seperti kota Makassar.

Percampuran lalu lintas secara terus menerus (*through traffic*) menyebabkan volume lalu lintas meningkat yang menjadi penyebab kemacetan. Sifat kemacetan lalu lintas salah satunya adalah kejadian yang terjadi secara berulang-ulang, yang dimana mempengaruhi penggunaan sumber daya dan juga mengganggu kegiatan di lingkungan sekitarnya. Dampaknya yaitu mempengaruhi kelancaran kegiatan sosial, ekonomi, dan budaya di suatu wilayah (Wini Mustikarani & Suherdiyanto, 2016). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, dalam pasal 138 ayat (1) dijelaskan angkutan umum diselenggarakan dalam upaya memenuhi kebutuhan angkutan yang selamat, aman, nyaman dan terjangkau. Pasal 138 ayat (2) dijelaskan Pemerintah bertanggung jawab atas penyelenggaraan angkutan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Serta pasal 158 ayat (1) dijelaskan, Pemerintah menjamin ketersediaan angkutan umum massal berbasis jalan untuk memenuhi kebutuhan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum di kawasan perkotaan.

Lebih lanjut bahwa Lalu lintas merupakan sarana untuk bergerak dari tempat yang satu ke tempat yang lainnya. Oleh karena itu, apabila terjadi gangguan lalu lintas yang mengakibatkan kemacetan tentu akan muncul dampak yang kurang baik bagi masyarakat yang melintasi ruas jalan tersebut. Jumlah kendaraan di Kota Makassar terdiri atas roda 2 dengan peningkatan sekitar 13- 14% tiap tahunnya, kemudian roda empat dengan peningkatan sekitar 8-10% tiap tahunnya. Banyaknya kendaraan roda dua ataupun roda empat di tahun 2021 telah menyentuh angka 2,9 juta melalui pengalokasian jenis kendaraan bermotor sebanyak 1,6 juta dan mobil sebanyak 1,3 juta. Jumlah kendaraan tersebut melebihi banyaknya

penduduk Kota Makassar yakni sekitar 1,7 juta jiwa. Hal tersebut sangat wajar dikarenakan Kota Makassar sendiri merupakan ibu kota Provinsi Sulawesi Selatan sebagai gerbang Kawasan Timur Indonesia (KTI) (Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2021).

Berbagai strategi sebagai pedoman telah diberikan oleh Pemerintah Kota Makassar dalam menangani kemacetan saat ini. Sebagian dari strategi tersebut mengingat pembatasan berhenti di bahu jalan, pelarangan angkutan bentor memasuki jalan protokol, perluasan beberapa ruas jalan protokol, pembangunan jalan tol, dan pembangunan jalan layang, namun pedoman yang diberikan oleh pihak Makassar Pemerintah kota belum memiliki pilihan lain masalah kemacetan. Dalam menyusun kerangka transportasi, penting untuk fokus pada berbagai sudut seperti kerangka organisasi, wilayah dan metode transportasi, serta mengantisipasi apa yang terjadi dalam waktu dekat mengingat kemajuan kota lebih cepat daripada perbaikan transportasi. Angkutan umum seperti mikrolet (Pete-pete) sebagai transportasi umum untuk wilayah kota Makassar memegang peranan yang cukup signifikan namun tidak dapat membendung membeludaknya pengguna jasa transportasi. Dengan demikian kerangka transportasi harus dilakukan secara terkoordinasi dan memastikan bahwa BRT Bus Mamminasata terintegrasi dengan sistem transportasi lain seperti angkutan kota dan terminal bus untuk memungkinkan perpindahan yang lancar antar moda. Namun sampai saat ini angkutan umum di Kota Makassar belum berkembang dengan baik karena beberapa hal, seperti tidak adanya kenyamanan, tidak adanya kedisiplinan pengemudi, dan pengemudi yang mengantar dan menurunkan penumpang sehingga menyebabkan kemacetan.

Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan RI memberikan hibah dan dukungan penuh kepada Pemerintah kota Makassar dalam mengembangkan transportasi yakni Teman Bus Trans Mamminasata sebagai salah satu bentuk angkutan umum dengan mengombinasikan halte, kendaraan, perencanaan dan elemen-elemen sistem transportasi, ke dalam sebuah moda transportasi ekonomis, mudah, aman dan nyaman, sebagaimana pada aturan yang dikeluarkan melalui Penetapan Kawasan Strategis Nasional Mamminasata melalui Perpres 55 Tahun 2011 yang meliputi Makassar, Maros, Sungguminasa dan Takalar di Sulawesi Selatan, merupakan salah satu titik balik (breaking point) dalam proses pembenahan prasarana dan sarana transportasi.

Program ini ditujukan untuk mereduksi pemakaian kendaraan pribadi yang menjadi penyebab kemacetan dan memudahkan masyarakat kota Makassar atau wisatawan yang berkunjung ke kota Makassar. Teman Bus sendiri merupakan transportasi yang berupa bus sebagai bentuk pengembangan transportasi publik di kawasan perkotaan dengan berbasis jalan serta menggunakan teknologi telematika yang handal berbasis *non* tunai guna meningkatkan keamanan serta kenyamanan aktivitas penggunaan transportasi publik oleh masyarakat. Transportasi umum ini berupa *Bus Rapid Transit* (BRT) yang dibuat untuk memudahkan masyarakat dalam mobilisasi dengan harga yang terjangkau, pelayanan yang andal dan dapat dipercaya, dan memberikan kenyamanan bagi setiap penumpang.

Transportasi BRT Trans Mamminasata menjadi moda transportasi utama yang berperan penting dalam mendukung pembangunan nasional serta mempunyai kontribusi terbesar dalam pangsa angkutan dibandingkan moda

lainnya. Inovasi menjadi salah satu hal yang penting untuk menciptakan moda transportasi yang tepat guna dan ramah lingkungan. Hal ini pun harus diiringi dengan penataan tata kota dan tata lalu lintas yang memadai agar tidak mengganggu kepentingan umum, karena masalah yang dapat ditimbulkan dari adanya kepadatan kendaraan di jalan raya yaitu timbulnya kemacetan, polusi udara, dan polusi suara.

Kebutuhan alat transportasi publik yang baik dan nyaman sangat dibutuhkan masyarakat untuk mobilitas atau perpindahan masyarakat dari suatu tempat ke tempat lainnya. Sistem transportasi yang baik merupakan salah satu kebutuhan penting dalam menunjang perkembangan dan kelancaran aktivitas sosial ekonomi di suatu daerah. Transportasi yang aman, lancar, dan teratur selain mencerminkan keteraturan daerah juga mencerminkan kelancaran kegiatan perekonomian daerah tersebut. Perwujudan kegiatan transportasi yang baik adalah dalam bentuk terkendalinya keseimbangan antara sistem kegiatan, sistem jaringan, dan sistem kelembagaan. Penataan sistem transportasi harus dilakukan secara terpadu sebagai satu kesatuan sistem transportasi nasional agar mampu mewujudkan tersedianya jasa transportasi yang seimbang dengan tingkat kebutuhan permintaan pelanggan yang layak dengan biaya murah sehingga dapat terjangkau oleh seluruh masyarakat. Namun pada kenyataannya BRT Trans Mamminasata belum sepenuhnya efektif dalam memberikan pelayanan yang baik terhadap penggunanya dan juga tidak dapat menanggulangi kemacetan di kota makassar. Menumpuknya Bus Trans Maminasata pada titik-titik kemacetan, misalnya bertumpu di depan Mall Panakkukang yang berlokasi di jalan Boulevard, sehingga menimbulkan

kemacetan baru atau bahkan memperparah kemacetan yang terjadi. Selain itu, fenomena lain dilapangan menunjukkan kurangnya partisipasi masyarakat yang menggunakan Bus Mamminasata. Hal tersebut juga disebabkan karena tidak adanya jalur khusus untuk Bus Trans Maminasata sehingga tidak dapat mengurangi kemacetan, selain itu kurangnya partisipasi disebabkan karena tidak adanya sistem *park and ride* yang dapat menunjang penyelenggaraan BRT Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan khususnya di Kota Makassar. Sistem *park and ride* adalah sistem parkir yang menggunakan fasilitas ruang parkir dengan menitipkan kendaraan pribadi, kemudian beralih ke moda transportasi umum (O'Flaherty, 1997:12).

Hal ini tentunya tidak sejalan dengan tujuannya untuk mengurangi kepadatan pada ruas jalan. Melihat kondisi tersebut harusnya ketiga organisasi yang terlibat dan berpengaruh dalam menjalankan bus trans mamminasata harusnya memiliki regulasi yang jelas terhadap pola struktur jaringan yang hierarkis, sehingga dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik untuk menciptakan transportasi yang optimal untuk publik. Adapun fakta lain yang juga peneliti temukan yaitu kurangnya sosialisasi dan informasi mengenai jadwal, rute, dan tarif bus dapat membuat masyarakat ragu-ragu untuk menggunakan layanan tersebut yang mengakibatkan rasa kekecewaan bagi pengguna jasa transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan. Salah satu aspek transportasi yang menyangkut hajat hidup orang banyak adalah angkutan umum. Pengembangan angkutan umum massal berbasis jalan di wilayah perkotaan di Indonesia diarahkan untuk menciptakan pelayanan yang handal dan Dalam jangka panjang, serta



keberadaannya mampu mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap penggunaan kendaraan pribadi. Lebih lanjut bahwa Teman (Transportasi, ekonomis, mudah, aman dan nyaman) Bus diresmikan di kota Makassar pada 13 November 2021, dan mulai beroperasi pada 15 November 2021 di satu koridor yaitu koridor 2, koridor 3 beroperasi pada 5 Desember 2021, koridor 4 beroperasi tgl 13 Desember 2021 dan koridor 1 mulai beroperasi pada 28 Desember 2021.

Kota Makassar merupakan kota keenam yang ditunjuk menjadi pelaksanalayanan program *Buy The Service* (BTS) yaitu Teman Bus, dengan PT. Surveyor Indonesia sebagai pengelola dan pengawas, PT. Sinar Jaya Megah Langgeng sebagai operasional bus, PT. TKDN bertugas sebagai *IT (Information and Technology)* serta menggandeng perusahaan putra daerah yaitu PT. Borlindo mandiri jaya dalam layanan Teman Bus di Kota Makassar. Teman bus di kota Makassar tersedia sebanyak 87 unit bus dengan pembagian setiap koridor yaitu koridor 1 sebanyak 21 bus, koridor 2 sebanyak 18 bus, koridor 3 sebanyak 21 bus, koridor 4 sebanyak 17 bus dan Terdapat 10 bus cadangan. Bus mamminasata juga dilengkapi dengan CCTV, AC, dan sensor alarm pengemudi sebagai upaya dalam menciptakan rasa aman dan nyaman bagi penumpang yang menggunakan jasa transportasi mamminasata (Teman Bus.com).

Teman Bus dilengkapi juga dengan aplikasi mobile agar mempermudah penumpang dalam mendapatkan informasi tentang Teman Bus. Kenyamanan penumpang juga menjadi prioritas dari layanan Teman Bus yaitu dengan memperhatikan kebersihan pada bus dan menerapkan protokol kesehatan dengan cara mewajibkan setiap pengguna atau

penumpang untuk memakai masker dan physical distancing serta menyiapkan hand sanitizer dan beroperasi dari pukul 05.00 Wita hingga Pukul 22.00 Wita dan beroperasi di 4 koridor yaitu, Koridor 1 menghubungkan titik A Mal Panakkukang ke titik B Pelabuhan Galesong, Koridor 2 menghubungkan titik A Mal Panakkukang ke titik B Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, Koridor 3 menghubungkan titik A Kampus 2 PNUP ke titik B Kampus 2 PIP, dan Koridor 4 menghubungkan titik A Kampus Teknik Unhas Gowa ke titik B Mal Panakkukang. Adapun sistem pembayarannya yaitu non tunai menggunakan kartu pembayaran elektronik berupa E-Money Mandiri, Brizzi BRI, Tap Cash BNI, atau Flazz BCA (Teman Bus.com).

Optimalisasi sistem transportasi publik wajib dilakukan pemerintah agar mampu merealisasikan tersedianya jasa transportasi publik yang seimbang dengan tingkat kebutuhan permintaan pelanggan yang layak dengan biaya murah sehingga dapat terjangkau oleh seluruh kalangan masyarakat sehingga masyarakat beralih menggunakan transportasi publik dan meninggalkan penggunaan kendaraan pribadi sehingga tingkat kemacetan dapat diurai. Namun pada kenyataannya Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, PT. Surveyor Indonesia, PT. Sinar Jaya Megah Langgeng sebagai organisasi jaringan belum berjalan secara maksimal. Pertemuan yang hanya dilakukan sekali dalam setahun untuk membahas program yang akan dilaksanakan dan disepakatisecara bersama sama oleh anggota organisasi yang terlibat dalam kebijakan transportasi umum di Kota Makassar.

Penelitian ini akan menganalisis optimalisasi *Governance network* dalam pelaksanaan transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan sebagai bentuk pengoptimalan pengelolaan transportasi bus Mamminasata untuk membangun komunikasi dan kerjasama yang efektif di antara semua pihak terkait secara berkelanjutan dan juga menjamin rasa nyaman dan aman untuk pengguna jasa transportasi yaitu masyarakat. Ada empat dimensi untuk menjelaskan pola hubungan dalam struktur organisasi jaringan yaitu, kontak (*contact*), kepercayaan (*trust*), berbagi informasi (*sharing information*) dan pertukaran sumberdaya (*Resources exchange*). Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Governance Network dalam optimalisasi pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian diatas, maka penulis merumuskan permasalahan tersebut dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kontak (*contact*) keeratn hubungan antara masing masing organisasi dalam *Governance Network* dalam optimalisasi pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan ?
2. Bagaimana kepercayaan (*trust*) masing-masing organisasi yang terlibat untuk mengikuti dan melaksanakan tugas yang telah disepakati dalam *Governance Network* dalam optimalisasi pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan ?

3. Bagaimana berbagi informasi (*sharing information*) atau cakupan informasi yang diberikan dan kualitas informasi yang di bagikan kepada masing-masing organisasi dalam *Governance Network* dalam optimalisasi pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan ?
4. Bagaimana pertukaran sumberdaya (*Resources exchange*) dari organisasi yang terlibat dalam *Governance Network* dalam optimalisasi pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan ?

### **1.3 Tujuan Penulisan**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan umum dari penelitian yakni untuk mendeteskikan dan menganalisis *Governance Network* dalam optimalisasi pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan, Adapun tujuan khusus dari penulisan ini meliputi:

1. Untuk menganalisis dan mendeteskikan kontak (*contact*) keeratn hubungan antara masing-masing organisasi dalam *Governance Network* dalam *Governance Network* dalam optimalisasi pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan ?
2. Untuk menganalisis dan mendeteskikan kepercayaan (*trust*) masing-masing organisasi yang terlibat untuk mengikuti dan melaksanakan tugas yang telah disepakati dalam *Governance Network* dalam optimalisasi pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan ?
3. Untuk menganalisis dan mendeteskikan berbagai informasi (*sharing information*) yang diberikan dan kualitas informasi yang di bagikan

kepada masing-masing organisasi dalam *Governance Network* dalam optimalisasi pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan ?

4. Untuk menganalisis dan mendeteksikan pertukaran sumberdaya (*Resources exchange*) dari kecukupan sumberdaya yang dipertukarkan kepada organisasi yang terlibat dalam *Governance Network* dalam optimalisasi pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan?

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan serta tujuan yang telah dijabarkan, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademik:

Menambah ilmu pengetahuan berdasarkan hasil dari penelitian serta memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi Negara, khususnya dalam kajian *Governance Network* dalam optimalisasi pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan pembelajaran bagi mahasiswa maupun peneliti lainnya untuk kajian lebih mendalam mengenai pengembangan kapasitas sistemik.

2. Manfaat Praktis:

Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran, wawasan, serta rekomendasi pada pelaksanaan *Governance Network* dalam optimalisasi pengelolaan Transportasi Bus Mamminasata di Provinsi Sulawesi Selatan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Paradigma Administrasi Publik: Governance Perspektif

Paradigma administrasi public dimulai dengan *old publicadministration* yang juga dikenal dengan sebutan administrasi negara tradisional atau klasik. Tokoh paradigma ini adalah antara lain pelopor berdirinya ilmu administrasi negara Woodrow Wilson (1958) dalam karyanya "*the study of administration*" serta F.W.Taylor (1967) dengan bukunya "*Principles of scientific Management*". Dalam bukunya "*The Study of Administration*", Wilson berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Karena itu, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat tehnik. Sedang politik menjadi bidangnya politisi.

Taylor adalah pakar manajemen ilmiah yang mengembangkan pendekatan baru dalam manajemen pabrik di sector swasta *Time and Motion Study*. Metode ini menyebutkan ada cara terbaik untuk melaksanakan tugas

tertentu. Manajemen ilmiah dimaksudkan untuk meningkatkan output dengan menemukan metode produksi yang paling cepat, efisien, dan paling tidak melelahkan.

Max Weber adalah tokoh administrasi negara klasik yang mengemukakan teorinya mengenai birokrasi, namun terdapat perbedaan pandangan dalam hal ini. Terdapat kritik terhadap konsep Max Weber, pertama dalam hubungan antara masyarakat dan negara, implementasi birokrasi ditandai dengan intensitas per-UU-an dan kompleksitas peraturan, kedua, struktur birokrasi dalam hubungannya dengan masyarakat seringkali dikritisi sebagai penyebab menjamurnya meja-meja pelayanan sekaligus menjadi penyebab jauhnya birokrasi dari rakyat. Administrasi negara mulai mendapat legitimasi akademis pada tahun 1958-an dengan adanya ulasan dari Leonald White dengan bukunya *Introduction to the Study Public Administration* yang antara lain berisi; politik seharusnya tidak mengganggu administrasi.

Pada tahun 1927-1937 muncul prinsip untuk paradigma kedua yang mengembangkan prinsip-prinsip administrasi negara, bahwa terdapat perkembangan baru dalam administrasi negara dan mencapai puncak reputasinya. Sekitar tahun 1930-an administrasi negara banyak mendapat masukan dari bidang lain seperti industrial dan pemerintahan. Bahwa administrasi negara dapat menempati semua tatanan kehidupan. Tokoh pemikiran pada periode ini antara lain; Frederick W. Taylor (2006) (*Principle of Scientific Management*), yang memfokuskan pada pengaruh manajemen terhadap administrasi negara.

Adanya kritik mengenai teori-teori administrasi klasik dan neoklasik menyebabkan adanya pembaharuan dalam penyelenggaraan administrasi publik sehingga menyebabkan adanya perubahan dalam penyelenggaraan administrasi publik yang kemudian memunculkan konsep baru dikenal dengan *New Public Management*. Selain kritik terhadap teori klasik, munculnya *New Public Management* (NPM) juga dipicu dengan adanya krisis negara kesejahteraan di New Zeland, Australia, Inggris, Amerika yang kemudian didukung adanya promosi dari IMF, Bank Dunia dan serikat persemakmuran dan kelompok konsultan manajemen. Di negara-negara ini perkembangan yang terjadi di bidang ekonomi, sosial, politik dan lingkungan administrasi secara bersama mendorong terjadinya perubahan radikal dalam sistem manajemen dan administrasi publik. Perubahan yang diinginkan adalah peningkatan cara pengelolaan pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat agar yang lebih efisien, efektif.

Tema pokok NPM adalah menggunakan mekanisme pasar sebagai terminologi sektor publik dengan cara para pimpinan dituntut untuk; berinovasi untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi pemerintah; pemimpin melakukan *steering*, membatasi terhadap pekerjaan atau fungsi mengendalikan, gaya pimpinan yang memberikan arah yang strategis; menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program publik; menghilangkan monopoli pelayanan publik yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat pemerintah; dalam birokrasi publik diupayakan agar parapimpinan brokrasi meningkatkan produktivitas dan menenukan alternative cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi; pimpinan didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan



akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, melakukan restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merusmuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* pada proses dan prosedur birokrasi dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan. Dalam melakukan upaya perbaikan birokrasi, pada tahun 1992, David Osborne dan Ted Gaebler menerbitkan buku *Reinventing Government* yang dilanjutkan dengan buku *Banishing Bureaucracy* pada tahun 2008. *Reinventing Government* merupakan salah satu aplikasi NPM yang pada hakikatnya adalah upaya untuk mentransformasikan jiwa dan kinerja wiraswasta (*entrepreneurship*) ke dalam birokrasi pemerintah. Jiwa *entrepreneurship* menekankan pada upaya peningkatan sumber daya baik ekonomi, sosial, budaya, politik yang dimiliki pemerintah untuk menjadi lebih produktif dan berproduksi tinggi.

Setelah konsep dari Denhardt dan Denhardt mengenai *Old Public Administration* (teori klasik dan neoklasik) dan *New Public Management*, maka konsep yang ketiga adalah New Public Service (NPS). Ada tujuh prinsip NPS (Denhardt & Denhardt, 2000, 2003, 2007) yang berbeda dari NPM dan OPA yaitu : Pertama; Peran utama dari pelayanan publik adalah membantu masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, dari pada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat ke arah yang baru. Kedua, administrasi publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik. Ketiga, kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dalam proses kolaboratif. Keempat, kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang

disetujui bersama dari pada agregasi kepentingan pribadi para individu. Kelima, para pelayan publik harus memberi perhatian tidak semata pada pasar, tetapi juga aspek hukum dan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standard professional dan kepentingan warga masyarakat. Keenam, organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargain semua orang, dan Ketujuh kepentingan publik lebih dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat, dari pada oleh manager wirausaha yang bertindak seakan-akan uang milik mereka.

Haryono nanang, (2012:49) Paradigma *new public governance* hadir selain sebagai paradigma baru untuk menggantikan paradigma *public administration* dan paradigma *new public service* juga sebagai satu cara terbaik *the one best way* untuk menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan penyediaan layanan publik abad 21 (Nanang 2012,49). Kedua, term “governance” dan “public governance” bukan term baru. Kritik pada terminologi *corporate governance*, *good governance*, dan *public governance*. *Corporate governance* memfokuskan pada internal sistem dan proses dimana menyediakan arahan dan *accountability* pada organisasi lain. Pada pelayanan publik memfokuskan pada hubungan antara pembuat kebijakan dan organisasi publik. *Good governance* memfokuskan pada penyebaran model sosial normatif, politik, dan *administrative governance* oleh organisasi supranasional seperti World Bank.

*New public governance* memfokuskan pada lima prinsip diantaranya: Pertama, *social-political governance* memfokuskan relasi institusi dengan

masyarakat. Kooiman (1993:2) mengatakan hubungan dan interaksi harus dipahami untuk memahami implementasi kebijakan publik. Kedua, *public policy governance*, memfokuskan pada bagaimana para elit pengambil kebijakan dan interaksi jaringan untuk membuat dan memutuskan proses kebijakan publik. Ketiga, *administrative governance* memfokuskan pada efektifitas aplikasi dari public administration untuk menyelesaikan masalah implementasi kebijakan publik abad 21. Keempat, *contract governance* memfokuskan pada kontrak dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya tanggung jawab pada pelayanan publik. Kelima, *network governance* memfokuskan pada mengorganisir diri pada jaringan interorganisasional. Fungsi dimana dengan atau tanpa pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik. Semua perspektif teori governance diatas merupakan kontribusi penting pada pemahaman kita mengenai implementasi kebijakan publik dan penyelenggaraan pelayanan publik. Tantangan besar bagi pengembangan administrasi negara adalah mengintegrasikan formula terbaik "the one best way" dalam menjawab tantangan implementasi kebijakan public dan penyediaan layanan public abad 21. Governance adalah merupakan keterlibatan semua komponen bangsa mulai dari individu, kelompok, asosiasi sampai pada tingkat lembaga. Pendekatan governance berfokus pada pelibatan warga negara, kelompok, dan organisasi yang di konstruksi dari realitas antar subyektif dengan berbagai pengalaman dan perhatian. Perubahan dalam kehidupan sosial terjadi begitu cepat dan seringkali tidak bisa di prediksi. perubahan yang seperti itu, tentunya, berpengaruh terhadap organisasi publik. Agar tetap *survive*, maka organisasi publik perlu beradaptasi dengan perubahan-perubahan tersebut.

Perubahan lingkungan yang seperti ini akan “memaksa” terjadinya perubahan paradigma dalam organisasi publik menuju suatu paradigma baru administrasi publik, yaitu, *modern governance*. Frederickson (2005) menjelaskan bahwa Administrasi publik telah bergeser ke arah penyelenggaraan administrasi publik dari pemerintah (perspektif *Old Public administration*) berkembang menjadi pemerintahan (perspektif *Governance Network*). Osborne (2000) menegaskan bahwa NPM lahir sebetulnya merupakan jawaban atas transisi evolusi dari Administrasi Publik tradisional menuju pemerintahan publik baru (*New Public Governance*).

Paradigma *modern governance* merupakan pola interaksi baru antara pemerintah dan masyarakat. Paradigma ini tidak lagi menghendaki penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik didominasi oleh pemerintah, karena beban negara/pemerintah semakin banyak dan berat dalam hal mengatasi berbagai masalah yang sangat kompleks seiring dengan perkembangan jaman dan perubahan lingkungan yang sangat cepat dan sulit diprediksi. Fenomena ini mendorong pemerintah untuk tidak jalan sendiri dalam pengelolaan negara, melainkan perlunya keterlibatan swasta dan masyarakat itu sendiri. Sinergisasi dari ketiga pilar bangsa/ negara tersebut (pemerintah, swasta, dan masyarakat) merupakan fokus utama dalam pendekatan *governance* (Tjokroamidjojo, 2000).

- a. Governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor Negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif (Rochman, 2000:142). Governance adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan

secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

- b. Konsep governance dikembangkan sebagai bentuk kekecewaan terhadap konsep *government* yang menjadi titik tekan paradigma tradisional dan menyempurnakan konsep-konsep yang diusung oleh paradigma New Public Management (NPM). Dalam konsep *government*, Negara merupakan institusi public yang mempunyai kekuatan memaksa secara sah yang merepresentasikan kepentingan publik. Governance lebih merupakan kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yakni: pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta (Thoha, 2000:63).
- c. Dalam pengertian yang lebih kompleks, United Nations Development Programme (UNDP), mengemukakan "*governance is defined as the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs*". Kepemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administrative untuk me-manage urusan-urusan bangsa. Lebih lanjut, UNDP juga menegaskan "*it is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences*". pemerintahan adalah suatu institusi, mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks sebagai jalan bagi warga Negara (*citizens*) dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya, dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan di antara mereka

(Widodo, 2001:108).

- d. Pengertian governance yang dikemukakan oleh UNDP tersebut, menurut Lembaga Administrasi Negara (2000:5) mempunyai tiga kaki yaitu economic, politic, dan administrative. Economic governance mencakup proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Olehnya itu, *economic governance* memiliki pengaruh atau implikasi terhadap *equity, poverty, dan quality of life*. Political governance merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara/pemerintah yang legitimate dan authoritative. Karena itu, negara terdiri atas tiga cabang pemerintahan yang terpisah, yaitu legislative, eksekutif, dan yudisial yang mewakili kepentingan politik pluralis dan membolehkan setiap warga negara memilih secara bebas wakil- wakil mereka. Administrative governance adalah system implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel, dan terbuka.
- e. Dari uraian tersebut, maka unsur utama yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut UNDP terdiri atas tiga macam, yaitu the state (negara/pemerintah), the private sector (swasta), dan civil society organization (organisasi masyarakat). Hubungan di antara ketiga unsur utama dalam penyelenggaraan governance tentunya saling mempengaruhi, saling membutuhkan, atau bahkan saling ketergantungan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (Widodo, 2001:110)
- f. Lembaga Administrasi Negara (LAN) menjelaskan governance dari segi aspek fungsionalnya, sebagai berikut: “governance dapat ditinjau dari

apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya” (LAN, 2000:5).

- g. Lembaga Administrasi Negara (2000, 6) mendefinisikan good governance sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain- domain negara, sektor swasta dan masyarakat (society). Pada tataran ini, good governance berorientasi pada 2 (dua) hal pokok, yakni: Pertama, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini, good governance mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya, seperti *legitimacy, accountability, scuring of human right, autonomy and devolution of power dan assurance of civilian control*; Kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Dalam konteks ini, good governance tergantung pada sejauh mana struktur sertamekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

## **2.2 Konsep Governance Network**

### **2.2.1 Defenisi dan Teori Governance Network**

Jaringan pemerintahan (*Governance Network*) adalah hubungan interdependensi para aktor yang memiliki kewenangan (autonomy) pada sektor publik, privat, dan sosial yang berkerja bersama dalam pencapaian tujuan dari organisasi jaringan. Jaringan (*networks*) adalah sebuah instrument menaggabungkan beberapa aktor untuk bekerja bersama dan beinteraksi untuk mencapai tujuan bersama (Klijn & Koppenjan 2016:22). Teori jaringan

pemerintahan dibangun dari tradisi ilmu politik, ilmu organisasi dan administrasi publik yang menjelaskan tentang bagaimana pola ide interdependensi dari jaringan digunakan dalam konsep jaringan pemerintahan.

Teori jaringan pemerintahan dibangun dari tradisi ilmu politik, ilmu organisasi, dan ilmu administrasi publik yang menjelaskan tentang bagaimana ide interdependensi dan jaringan digunakan dalam konsep jaringan pemerintahan (Klijn & Koppenjan 2016:22). Selanjutnya beberapa dimensi yang perlu untuk dianalisis dalam kerangka analisis jaringan pemerintahan, menurut Klijn & Koppenjan (2016:25) dalam studi tentang kepercayaan dalam jaringan pemerintahan sehingga menghasilkan pencapaian efektivitas kinerja jaringan dan manajemen jaringan diuraikan sebagai berikut:

#### 1. Analisis Aktor

Untuk menganalisis aktor, langkah pertama yang dilakukan adalah menentukan siapa aktor yang paling penting dalam kelompok, masalah persepsi, kedudukan mereka dalam memandang situasi masalah. Beberapa langkah yang dilakukan untuk menganalisis peran aktor menurut Klijn & Koppenjan (2016:25) sebagai berikut:

##### a. Identifikasi sektor yang relevan

Dalam mengidentifikasi atau menganalisis aktor meliputi, subjek, isu kebijakan, proses atau jaringan yang bertujuan untuk memahami kebijakan dan pelayanan. Hal ini memerlukan analisis untuk mengetahui apa yang diharapkan oleh aktor. analisis ini perlu dilakukan dengan mengidentifikasi para aktor yang terlibat atau pelaku utama dalam kegiatan (Klijn & Koppenjan, 2016 : 28).



b. Rekonstruksi persepsi aktor (pelaku)

Pada langkah kedua yang paling utama adalah mengkonstryksi persepsi dalam jaringan pemerintahan, antara lain; membuat sebuah temuan masalah persepsi, dan kemudian bandingkan persepsi tersebut.

c. Jenis sumber daya

Untuk menganalisis aspek ini, harus dipisahkan jenis-jenis sumber daya yang meliputi; sumber daya *Financial*, hasil yang dicapai (solusi kebijakan, dan pelayanan), kompetensi, pengetahuan, legitimasi yang dapat mendukung solusi tertentu yang didasarkan pada metode tertentu yang digunakan untuk menyelesaikan masalah.

d. Tingkat ketergantungan

Pada tingkatan ini yang perlu dianalisis yaitu; kemanfaatan sumber daya dan sumber penunjang lainnya (*Substitutability*).

2. Analisis proses

Analisis strategis dalam suatu permainan (game) dapat dilakukan dengan empat tahapan analisis (Klijn dan Koppenkan, 2016:28). Yaitu: 1). Mengidentifikasi area dimana para aktor bertemu dan melakukan strategi yang sudah ditetapkan; 2). Menganalisis proses interaksi yang dilakukan; 3). Menilai proses interaksi yang terjadi, dan 4). Mengidentifikasi dan menuliskan strategi manajemen jaringan.

3. Analisis Institusi

Berdasarkan tradisi penelitian jaringan pemerintahan, analisis jaringan berusaha menganalisis pola hubungan antara para aktor (Aldrich dan Whetten, 1981). Pada kasus interaksi para aktor, umumnya dilakukan

pemetaan, bagaimana keputusan dan isu dipetakan (Lauman dan Knocke,1987). Dalam analisis institusional ini ada tiga (3) langkah yang digunakan, yaitu: (1). Membuat temuan pola interaksi para aktor, (2). Menganalisis persepsi dan kepercayaan, (3). Mengidentifikasi aturan yang berlaku dalam jaringan.

### **2.2.2 Kompleksitas Dalam Governance Network**

Kompleksitas merupakan ciri yang melekat dalam governance network. Teori kompleksitas yang dimaksud dalam governance network adalah sebuah proses yang terdiri dari beberapa aktor yang saling berinteraksi, bertukar informasi, dan sumberdaya dalam implementasi kebijakan publik (Geert T et.al, 2010:6). tiga jenis utama dari kompleksitas dalam *governance network* yaitu kompleksitas substantif, kompleksitas strategis, dan kompleksitas kelembagaan.

1. Kompleksitas Substantif: kompleksitas substantive dalam governance network tidak disebabkan oleh kompleksnya masalah dan kurangnya informasi serta pengetahuan. Akan tetapi juga disebabkan oleh ketidakpastian dan kurangnya konsensus atas masalah, penyebab dan solusi terhadap permasalahan, pemecahan masalah, pembuatan kebijakan, dan pelayanan publik bagi dalam sektor publik melibatkan serangkaian aktor. Aktor-aktor ini memiliki persepsi yang berbeda dari situasi berbeda pula. Dengan demikian, mengumpulkan informasi dan memanfaatkan pengetahuan tidak dapat memecahkan kompleksitas substantif masalah selama makna informasi ditafsirkan dengan cara yang berbeda (Sabatier 2007:129).
2. Kompleksitas Strategis: kompleksitas strategis dalam Governance

network berkaitan dengan strategis aktor yang berkenaan dengan masalah dan kebijakan (Klijn & Koppenjan (2016:40). kompleksitas strategis menyangkut sifat dasarnya tidak menentu dan tak terduga dari proses interaksi dalam jaringan governance.

3. Kompleksitas Kelembagaan: Governance Network yang ditandai dengan kompleksitas kelembagaan. Penanganan masalah yang kompleks, kebijakan, dan pelayanan memerlukan keterlibatan berbagai aktor, namun aktor yang terlibat pada dasarnya berasal dari kelembagaan yang berbeda. (Klijn & Koppenjan 2016:45). pandangan, pengaturan organisasi, prosedur, dan aturan organisasi yang berbeda menyebabkan interaksi dalam jaringan pemerintahan ditandai dengan bentrokan antara aktor sehingga mmenampilkan kompleksitas kelembagaan. Akibatnya, untuk semua aktor, menyebabkan tingkat ketidakpastian tentang bagaimana proses dan apa aturan akan memandu interaksi dengan aktor-aktor lain.

### **2.2.3 Interaksi Aktor dalam Governance Network**

Pendekatan Governance Network berfokus pada interaksi dan negosiasi untuk menyelesaikan konflik, dan strategi pemerintahan untuk menjembatani perbedaan antara aktor dalam penyelesaian kebijakan publik, program dan pelayanan publik. Konsep governance network melihat konflik sebagai urutan interaksi antara beberapa aktor yang bertujuan untuk mempengaruhi proses pemecahan masalah publik dan pelayanan publik, yang melibatkan berbagai kepentingan yang saling bersaing, persepsi, dan nilai-nilai (Klijn dan Koppenjan, 2016: 19). Hal ini menunjukkan bahwa proses interaksi tersebut terjadi antar Aktor individu, kelompok, atau (kelompok)

organisasi dari masyarakat, semi publik, dan / atau sektor swasta yang memiliki kemampuan untuk bertindak: untuk otonom berpartisipasi dalam proses interaksi. Mereka bergantung satu sama lain untuk mencapai tujuan mereka karena sumber daya (misalnya uang, tenaga, informasi, keterampilan, dan otoritas) tidak terkonsentrasi di tangan satu aktor, tetapi tersebar di berbagai aktor (Mandell, 2001:29).

Jaringan dalam governance network dianggap berhasil ketika proses interaksi antar pelaku atau aktor saling beradaptasi dan memunculkan strategi sehingga sampai pada solusi bersama yang dapat memenuhi syarat dari segi permainan-teoritis sebagai situasi win-win solution. solusi tersebut menyiratkan perbaikan untuk semua pihak yang terlibat dibandingkan dengan situasi yang ada sebelumnya (Klijn & Koppenjan, 2016:19.).

Governance network sebagai upaya untuk mencapai tujuan dimana proses pengaturan yang tidak lagi sepenuhnya dikontrol oleh pemerintah, tetapi ikut pada negosiasi antara berbagai publik, aktor semi-publik dan swasta, dalam proses interaksinya menimbulkan pola koordnansi dan menghasilkan regulasi (Mayntz,1993:10). Ketergantungan pada Governance network dalam pembangunan bukanlah hal yang baru. Dibanyak negara dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan adalah merupakan tradisi untuk melibatkan korporate dan mitra social terutama pada level pembuatan kebijakan nasional.

Terlibatnya kelompok dan organisasi yang relevan berpengaruh di jaringan pemerintahan membantu mengatasi masalah fragmentasi dalam masyarakat dan resistensi terhadap perubahan kebijakan, sehingga cenderung terjadi proses pemerintahan lebih efektif (Mayntz 1993:10). Pada

saat yang sama, partisipasi dari sejumlah pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan cenderung meningkatkan legitimasi demokratis publik dalam pemerintahan (Klijn & Koppenjan, 2016:19).

Semakin terkenal riset tentang governance network berakar wawasan sentral yang dikembangkan dalam teori organisasi dan teori politik (Klijn 1997; Klijn & Koppenjan 2016:19). Konsep organisasi sebagai sistem terbuka yang beradaptasi pada perubahan lingkungan (Klijn & Koppenjan 2016:19), dan pengakuan bahwa lingkungan ini terdiri dari organisasi lain yang membuka jalan bagi yang baru fokus pada pertukaran informasi dan sumber daya antarorganisasi yang terjadi di dalam melalui bentuk-bentuk interorganisasi yang relatif stabil (Aldrich 1979; Klijn & Koppenjan 2016:19).

Pertama, Governance network mengartikulasikan sejumlah pribadi, semi publik dan aktor publik yang bergantung satu sama lain dalam hal sumber daya dan kapasitas organisasi. secara operasional mereka tidak diperintahkan oleh atasan berpikir atau bertindak dengan cara tertentu. Untuk menjadi bagian dari jaringan pemerintahan tertentu para aktor politik harus menunjukkan bahwa mereka memiliki andil dalam masalah kebijakan yang ada di tangan dan bahwa mereka dapat menyumbangkan sumber daya dan kapasitas nilai tertentu terhadap aktor lain. Hubungan interdependensi berarti bahwa aktor jaringan secara horizontal daripada hubungan vertikal. Namun, hubungan horizontal antara para aktor tidak menyiratkan bahwa mereka sama dalam hal otoritas dan sumber daya (Mayntz 1993). alokasi sumber daya material dan nonmaterial di antara aktor jaringan, partisipasi bersifat sukarela dan para aktor bebas meninggalkan jaringan, saling tergantung satu

sama lain, tidak ada yang bisa menggunakan kekuatan mereka untuk melakukan hirarkis mengendalikan siapa pun dan berisiko merusak jaringan.

Kedua, anggota *governance network* saling berinteraksi dan bernegosiasi, tawar menawar dengan unsur musyawarah. Para pelaku atau aktor jaringan dapat menawar atas sumbangan sumber daya untuk memaksimalkan hasil. Dalam pengembangan koordinasi negatif dan positif (Klijn & Koppenjan 2016: 19), tawar-menawar ini harus tertanam dalam kerangka musyawarah yang lebih luas itu memfasilitasi pembelajaran dan pemahaman bersama. Namun, musyawarah dalam jaringan pemerintahan jarang akan menghasilkan konsensus dengan suara bulat (Klijn & Koppenjan 2000: 146.) Karena ini terjadi dalam konteks perebutan kekuasaan yang intens yang cenderung membiakkan konflik dan pertentangan sosial. Dengan demikian, aksi bersama sering bersandar pada konsensus kasar di mana ada proposal diterima meskipun perselisihan persisten.

Ketiga, interaksi negosiasi antara aktor jaringan tidak berlangsung di ruang hampa institusional. Sebaliknya, ia melanjutkan dalam Kerangka kerja yang relatif dilembagakan, yang lebih dari jumlah nya bagian, tetapi tidak merupakan homogen dan sepenuhnya terintegrasi utuh (Olsen 2007: 27). Yang dilembagakan kerangka kerja adalah campuran dari gagasan yang diartikulasikan secara kontinyu, konsepsi dan aturan. Dengan demikian, ia memiliki aspek regulatif karena ia menyediakan aturan, peran dan prosedur; aspek normatif karena mengandung norma, nilai dan standar; elemen kognitif karena menghasilkan kode, konsep dan pengetahuan khusus; dan aspek imajiner karena menghasilkan identitas, ideologi, dan harapan bersama.

Keempat, jaringan pemerintahan relatif mandiri karena mereka bukan bagian dari rantai komando hierarkis dan tidak tunduk diri pada hukum pasar. Sebaliknya, mereka bertujuan untuk mengatur bidang kebijakan tertentu atas dasar ide mereka sendiri, sumber daya dan interaksi dinamis, dan melakukannya dalam suatu regulatif, normatif, kerangka kognitif dan imajiner yang disesuaikan negosiasi antara aktor yang berpartisipasi. Namun demikian, pemerintahan jaringan selalu beroperasi dalam lingkungan politik dan kelembagaan tertentu yang harus diperhitungkan, karena keduanya memfasilitasi dan membatasi kapasitas mereka untuk pengaturan diri.

Kelima, jaringan pemerintahan berkontribusi pada produksi public tujuan dalam area tertentu (Marsh 2010). Tujuan publik adalah ekspresi visi, nilai, rencana, kebijakan, dan peraturan yang berlaku untuk dan diarahkan ke masyarakat umum. Dengan demikian, para aktor jaringan terlibat dalam negosiasi politik tentang bagaimana mengidentifikasi dan menyelesaikannya masalah kebijakan yang muncul atau memanfaatkan peluang baru. Jaringan itu tidak berkontribusi pada produksi tujuan umum dalam hal luas ini akal tidak dapat dihitung sebagai jaringan pemerintahan.

*Governance network* berkembang pesat lintas disiplin, problem-driven, multi-level, komparatif, dan merangsang penelitian interaktif. Studi politik lembaga, kekuasaan dan pengambilan keputusan diartikulasikan dengan studi sosiologis budaya, komunikasi dan kontrol sosial dan studi organisasi kognitif bingkai, pembelajaran dan pertukaran sumber daya. Pendekatan teoritis yang berbeda diambil dalam upaya untuk mengatasi masalah-masalah penelitian yang berasal dari studi konkret, kasus empiristata kelola jaringan.

Saat ini, *governance network* dianggap sebagai solusi yang tepat untuk menangani permasalahan yang kompleks, tidak pasti dan masalah kebijakan yang penuh konflik. Pertama, *Governance network* diklaim memiliki potensi besar untuk pemerintahan yang proaktif sebagai aktor jaringan yang dapat mengidentifikasi masalah kebijakan dan peluang baru dalam penyelesaian sebuah kebijakan (Klijn & Koppenjan 2016: 114; Kooiman 2000: 155) Kedua, *Governance network* dipandang sebagai instrumen penting untuk mengumpulkan informasi, pengetahuan, dan penilaian yang bisa membantu keputusan politik yang memenuhi syarat. Aktor jaringan sering memiliki kedalaman pengetahuan yang relevan untuk pembuatan kebijakan dan pemerintahan umum, dan ketika pengetahuan dari semua aktor ditambahkan, itu mewakili sebuah dasar penting untuk membuat pilihan 'erdas' dari opsi yang layak (Kooiman 2000:4). Ketiga, *Governance network* dikatakan membangun kerangka kerja untuk membangun konsensus, atau, setidaknya, untuk membudayakan konflik di antara pemangku kepentingan. Jaringan pemerintahan cenderung mengembangkan logika mereka sendiri kesesuaian yang mengatur proses negosiasi, formasi konsensus kasar, dan resolusi konflik endemik (Mayntz, 1993) Akhirnya, *Governance Network* seharusnya mengurangi risiko resistensi implementasi. Jika aktor yang relevan dan terpengaruh terlibat dalam proses pengambilan keputusan mereka akan cenderung mengembangkan rasa tanggung jawab bersama dan kepemilikan atas keputusan dan ini akan mengharuskan mereka untuk mendukung, bukannya menghambat, pelaksanaannya proses (Sørensen dan Torfing, 2007: 614).



Munculnya Konflik dalam *governance network* yang didukung oleh perbedaan budaya, sosial dan politik antara aktor otonom mencegah *governance network* dari transformasi ke dalam lembaga politik yang stabil. Namun, pelembagaan *governance network* ini yang memfasilitasi dan membatasi interaksi, koordinasi dan proses negosiasi anatar aktor yang terlibat. Hal ini menjadi dasar dalam menggunakan teori institusional untuk dapat memahami dinamika *governance network* dengan memperhatikan hubungan timbal balik antara interaksi aktor dalam jaringan dan aturan, norma dan prosedur yang dikembangkan dalam proses tindakan. Teori institusional juga sangat diperlukan untuk memahami fungsi dan pengembangan *governance network* karena dengan teori institusi bisa membantu memahami proses interaksi yang rumit antara agensi politik dan struktur yang muncul dari interaksi para aktor dalam jaringan. *Governance network* menyarankan lima kelompok faktor yang mempengaruhi aktor dalam jaringan yaitu: kognitif, sosial, kelembagaan, manajerial, dan kontekstual (Klijn dan Koppenjan 2016:19).

1. *faktor kognitif*. faktor kognitif berhubungan dengan persepsi divergen atau pertentangan antar pelaku, yang membuat sulit untuk sampai pada solusi bersama. Proses framing penting dalam hal ini. Framing mengacu pada upaya aktor untuk memaksakan persepsi mereka tentang masalah pada orang lain untuk mempengaruhi perdebatan kebijakan dan solusi yang dianggap.
2. *Faktor sosial*. faktor sosial mengacu pada karakteristik interaksi di mana aktor bertemu dan memberlakukan strategi mereka. Faktor-faktor seperti jumlah, karakteristik, strategi aktor, kolaboratif tekanan waktu dan risiko

yang dirasakan menghasilkan proses dinamis tertentu yang mempengaruhi kemampuan pelaku untuk menyelaraskan strategi mereka (Ostrom 2007, Klijn & Kppenjan:19).

3. *Faktor kelembagaan.* Lembaga seperti organisasi pengaturan, aturan, norma-norma dan nilai-nilai, dan tingkat kepercayaan, membentuk dan membatasi perilaku aktor (Ostrom 2007, Klijn & Kppenjan:19). Jaringan dapat dilihat sebagai lembaga formal dan informal yang mendukung interaksi antara aktor dalam pengaturan multi-aktor (Klijn & Kppenjan : 19). Proposisi berdasarkan faktor ini mengasumsikan bahwa, jika jaringan dan lembaga mereka dikembangkan, akan lebih mudah bagi aktor untuk tiba di hasil yang diinginkan. Jika lembaga dikembangkan lemah, atau aktor dari jaringan yang berbeda harus berkolaborasi, lembaga dapat menghalangi adanya interaksi dan resolusi konflik.
4. *Tata Kelola.* Aktor merasa sulit untuk mengatasi konflik kepentingan, ketidakpastian, dan hambatan institusional. strategi pihak yang ditujukan untuk fasilitasi, mediasi, dan resolusi konflik dapat berkontribusi untuk mencegah dan mengatasi konflik dan tiba di hasil yang diinginkan (Susskind 1987). Proposisi berdasarkan faktor ini mengasumsikan bahwa ada atau tidak adanya jenis strategi pemerintahan merupakan faktor penting proses dan hasil mereka mempengaruhi (Mandell 2001; Sørensen dan Torfing 2007, Klijn & Kppenjan :19).
5. *peristiwa eksternal.* Proses interaksi dan hasil mereka dalam pengaturan multi-aktor mungkin dipengaruhi oleh perkembangan atau peristiwa di lingkungan eksternalnya. Proposisi berdasarkan faktor ini mengasumsikan bahwa peristiwa, seperti insiden, bencana, urusan,

krisis ekonomi atau politik, dan perubahan rezim politik, dapat mendukung pencapaian hasil dengan menciptakan rasa bersama, urgensi antara para pelaku, atau, negosiasi, dan membangun konsensus.

Governance Network merupakan interaksi antar aktor dalam pelaksanaan pelayanan publik, program dan kebijakan publik. Interaksi yang terjadi melibatkan multiaktor yang sarat akan kepentingan yang berbeda beda, pengetahuan yang berbeda serta perspsi terhadap permasalahan yang berbeda. Perbedaan dalam interkasi antar aktor merupakan kompleksitas dalam pelaksanaan jaringan atau governance network. Pendekatan *Social network theory* merupakan konsep penting dalam memahami kompleksitas dalam jaringan implementasi kebijakan publik. Pendekatan *Social network theory* menjelaskan tentang adanya struktur dan relasi serta koordinasi antar aktor dalam pelaksanaan jaringan kebijakan publik yang kompleks.

#### **2.2.4 Indikator Struktur dalam jaringan kebijakan public**

Struktur dalam jaringan kebijakan dimaksudkan untuk melihat posisi aktor dalam pelaksanaan jaringan kebijakan. Menjelaskan tentang pola hubungan yang di lihat dari posisi masing masing aktor dalam bekerja dan berinterkasi. Sedangkan relasi dimaksudkan untuk melihat hubungan relasional masing masing aktor yang terlibat, bekerja dan berinterkasi dalam proses jaringan kebijakan publik. Dalam teori jaringan sosial, struktur sistem sosial dikonseptualisasikan dan diukur sebagai pola hubungan antar aktor (Klijn & Koppenjan 2016:24). Pola-pola ini, yang tidak hanya mencirikan jaringan tetapi juga mempengaruhi cara mereka bekerja dan berinteraksi, sehingga dengan pola hubungan ini dapat melihat struktur dan relais antar aktor dalam jaringan. Pola ikatan pada prinsipnya dapat menjadi karakteristik

dari struktur dan relasi dalam jaringan adalah seperti (jumlah) kontak, kepercayaan, berbagi informasi, pertukaran sumber daya, dan sebagainya.

a. Kontak (contact)

Dalam jaringan kebijakan frekuensi kontak merupakan yang paling banyak digunakan untuk melihat struktur dalam jaringan kebijakan. Ini, bisa terlihat dari jumlah kontak atau hubungan antar aktor dalam jaringan kebijakan. Frekuensi kontak dapat terlihat dari kontribusi yang diberikan oleh masing-masing aktor terhadap organisasi jaringan dalam proses penyelesaian masalah kebijakan. Kemudian, durasi interaksi antara aktor yang terlibat. Yang terakhir adalah sejauh mana hubungan antara masing-masing aktor dapat memberikan utilitas atau manfaat timbal balik.

b. Kepercayaan (Trust)

Kepercayaan sebagai salah satu faktor penentu keberhasilan organisasi jaringan. Sebab tanpa kepercayaan dalam hubungan antar aktor selalu meningkat dan begitu penting hal ini dikarenakan setiap aktor tidak dapat memprediksi segala masalah yang terjadi dalam organisasi jaringan melalui kekuasaan hirarkis, pengawasan langsung, dan detail kontrak. Kepercayaan adalah sebuah harapan dan mempererat hubungan antara aktor, yang tidak terlepas dari aturan bersama dan kesepakatan bersama (Klijn & Koppenjan 2016:115). Ada tiga karakteristik yang menjelaskan *Trust* dalam Jaringan:

1. Kepercayaan harus didasari oleh kesiapan masing-masing aktor untuk terbuka dalam setiap proses interaksi yang terjadi (Klijn & Koppenjan, 2016:119).
2. Bahwa para aktor harus siap akan risiko yang akan didapatkan

dalam proses interaksi yang terjadi (Klijn & Koppenjan 2016:117).

3. Para aktor harus memiliki ekspektasi yang positif terhadap niat atau motif dari aktor-aktor lain (Klijn & Koppenjan, 2016:116).

Dengan adanya *Trust* itu mampu mengurangi ketidakpastian, dan ketidak jelasan dan ambiguitas dalam prose interaksi dari perilaku aktor-aktor yang terlibat (Klijn & Koppenjan,2016:116).

*Adanya Trust* dalam Jaringan kebijakan akan mendukung tujuan tercapainya tujuan kebijakan. Tingginya tingkat kepercayaan antara masing-masing aktor yang terlibat akan menunjukkan kerja sama yang lebih banyak dan lebih baik dibanding dengan organisasi jaringan tingkat kepercayaan yang rendah. Dan juga dalam proses interaksi para aktor akan lebih banyak melakukan pertukaran informasi sehingga memungkinkan untuk menemukan solusi yang lebih inovatif, serta tingkat kepercayaan yang tinggi akan mewujudkan hasil yang lebih memuaskan dari proses pengambilan keputusan yang kompleks dalam organisasi jaringan. Dimensi kepercayaan (*trust*) dalam jaringan pemerintahan (Klijn dan Kopenjan, 2016:24) adalah:

1. Kepercayaan pada perjanjian (*agreement trust*); pihak yang terlibat dalam organisasi jaringan pada umumnya mengikuti perjanjian yang telah ditetapkan dalam kontrak yang disepakati secara bersama sama.
2. Manfaat kekuatiran (*Benefit of the doubts*) pihak dalam organisasi jaringan saling memperingatkan akan kekwatiran ketidakberhasilan program.
3. Realibilitas (*Realibility*):adanya kesepakatan dan kebersamaan program dalam pelaksanaan programbersama.
4. Ketiadaan perilaku oportunistis (*the absence of opportunistic behavior*);

pihak pihak dalam jaringan organisasi tidak ada yang mengambil keuntungan sendiri dan merugikan orang aktor lain. Para aktor dalam jaringan melaksanakan program tidak acuh tak acuh.

5. Kepercayaan pada kemauan baik (*goodwill trust*); pihak dalam kegiatan ini beranggapan bahwa pada dasarnya kemauan baik pada dari pihak lain bermanfaat untuk keberhasilan program.

c. Berbagi Informasi (*Sharing Informasi*)

*Sharing informasi* dalam jaringan dapat diartikan sebagai kesediaan oleh masing-masing aktor untuk memberikan atau menginformasikan informasi-informasi yang dimiliki dan tidak diketahui oleh aktor lain kepada aktor lain untuk menyelesaikan masalah. Untuk mencapai tujuan dalam organisasi jaringan, aktor yang terlibat perlu *sharing informasi* yang rumit tentang sumberdaya, proses, dan permasalahan dalam jaringan. Informasi dibagi secara strategis dan operasional untuk mencapai tujuan bersama sehingga memungkinkan untuk mengambil keputusan yang baik dalam organisasi jaringan. *Sharing informasi* berperan penting dalam organisasi kolaboratif dan jaringan pemerintahan (Fawcett et al 2007;358-368). Intensitas *sharing informasi* dalam jaringan berpengaruh pada efektivitas (Sezen 2008) dan efisiensi (Jayaraman et al.2008) organisasi jaringan. Untuk mencapai strategi *sharing informasi* yang efektif, harus melihat 2 aspek yaitu *sharing informasi* dan koordinasi. Aspek *sharing informasi* membahas tentang penyediaan basis data bersama untuk tindakan bersama oleh fungsi yang berbeda pada organisasi jaringan. Aspek *sharing informasi* mencakup luas dan kualitas informasi yang dibagikan kepada aktor dalam organisasi jaringan. *Sharing informasi* yang berkualitas tinggi dalam rantai pasokan diharapkan tidak

hanya melibatkan bertukar informasi yang tepat dan akurat, tetapi juga melakukannya secara efektif dan efisien sehingga pengambilan keputusan dalam organisasi jaringan berkualitas (Gosain 2005: 135-152).

d. *Pertukaran Sumberdaya (Resource Exchanges)*

Setiap aktor yang terlibat didalam jaringan kebijakan memiliki sumber daya masing-masing, akan tetapi selalu saja ada kekurangan atau keterbatasan, dan ketidak cukupan sumber daya yang dimiliki sehingga dalam konsep jaringan kebijakan para aktor tidak dapat mencapai tujuan tanpa menggunakan sumber-sumber daya dari aktor lain. Sumber-sumber daya yang dimaksud dapat berupa skill, informasi dan financial. Adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing aktor menyebabkan ketergantungan aktor. Ketergantungan sumber daya terjadi ketika satu aktor (individu/organisasi) menginginkan atau membutuhkan sesuatu (*resource*) yang dikontrol oleh aktor lain. Selanjutnya, pertukaran sumber daya mensyaratkan bahwa hanya *resource* relevan yang dapat dipertukarkan. Kondisi ini harus mengharuskan adanya mekanisme pertukaran sumber daya antara aktor dalam jaringan kebijakan. Dimensi kontak, kepercayaan, berbagi informasi dan pertukaran sumberdaya dalam jaringan mempengaruhi pola hubungan yang menjadi ciri dari organisasi serta mempengaruhi pola interaksi antara aktor dalam jaringan organisasi.

## **2.3 Konsep Transportasi**

### **2.3.1 Defenisi Transportasi**

Menurut (Kamaluddin, 1987) transportasi jika dilihat dari makna latinya berarti "*transportare*", dengan "tran" artinya seberang, lalu "*portare*" artinya mengangkut atau mengusung. Maka transportasi berarti mengangkut atau mengusung ke tempat yang berbeda dari satu tempat menuju tempat yang berbeda.

Selanjutnya pendapat (Tamin, 1997:45) transportasi merupakan bagian dari sistem yang meliputi sarana dan prasarana yang menyajikan pelayanan memadai dan memungkinkan terjadinya pergeseran atau perpindahan kesuatu tempat lainnya antar daerah atau perwilayahan agar dapat mengakomodasi perpindahan masyarakat setempat, mendukung terjadinya perpindahan benda, dan memungkinkannya untuk mencapai seluruh wilayah. Manfaat dari adanya transportasi adalah pekerjaan memindahkan siapapun atau apapun dari suatu lokasi-ke lokasi lainnya yang memiliki tujuan dan maksud tertentu.

Pengangkutan orang atau barang pada umumnya bukan merupakan fungsi utama, maka dari situ timbul minat terhadap angkutan yang bisa disinggung dari segi permintaan jasa dasar minat terhadap barang serta jasa yang berbeda. Akibatnya minat terhadap transportasi baru akan ada jika ada unsur penggerakannya. Kepentingan bagi administrasi transportasi tidak tinggal diam, namun terselubung di balik harapan lain atau berbeda.

Sistem transportasi merupakan jenis koneksi dan hubungan terhadap barang, dagangan, penumpang, sarana serta prasarana yang saling berinteraksi dalam bentuk perpindahan orang ataupun barangnya, yang terhubung untuk sebuah rencana, baik secara manual atau dirancang.



Transportasi yang terorganisir tidak sepenuhnya ditetapkan untuk mengontrol perpindahan penumpang dan produk dengan mengawasi bagian-bagian di mana peralatan dalam siklus transportasi, alat adalah perangkat yang dimanfaatkan dalam interaksi transportasi. Keuntungan dari bagian-bagian transportasi adalah untuk tercapai tujuan terbaik transportasi penumpang dan barang-barang, dengan pertimbangan komponen aman, nyaman dan kesempurnaan, dan kesesuaian estimasi dan harga terjangkau.

### **2.3.2 Karakteristik Jasa Transportasi**

Dalam (Kamaluddin, 1987:12) mengatakan bahwa bentuk lain dari sarana transportasi adalah pelayanan yang berbentuk jasa seperti:

1. *Intangibility* (tidak berwujud), manfaat yang tidak dapat dijamak namun dapat dirasakan oleh konsumen seperti kenyamanan, kenikmatan, kepuasan atau rasa aman. Dalam menurunkan ketidakpastiannya, konsumen akan merasakan buktinya atau jasanya. Konsumen akan memberikan kesimpulan terhadap kualitas jasa, sarana dan prasarana, waktu tempuh serta jumlah uang yang harus dikeluarkan.
2. *Unstorability*, jasa tidak melihat stok atau penimbunan barang yang telah didapatkan. Ciri-ciri ini biasa disebut (*inseparability*), mengingat bahwa jasa pada umumnya dikirimkan dan digunakan sepanjang waktu.
3. *Custoumization*, survei terhadap konsumen, saat ini produk apapun tidak dapat dipisahkan dari bantuan jasa murni atau komponen utama, apakah itu bantuan sebagai item pusat atau sebagai tambahan untuk administrasi konsumen.

Barang atau jasa bantuan dapat dianggap baik bergantung pada layana dan keunggulan yang ditawarkan dari penyedia layanan yang bersangkutan.

penumpang pastinya memutuskan tentang bagaimana layanan tersebut sesuai dengan asumsi dan minat mereka atau tidak. Derajat pelayanan merupakan komponen mendasar dari bagian transportasi, sehingga konsumen akan tertarik untuk menggunakan layanan transportasi itu lagi. Ada tiga variabel derajat layanan transportasi:

1. Untuk mengelola bagian-bagian yang mempengaruhi klien administrasi, misalnya, kecepatan tindakan, kepercayaan dan keamanan.
2. Kualitas layanan, meliputi komponen kualitas administrasi, misalnya keamanan, perilaku penyedia layanan, ketepatan dan keamanan.
3. Nilai yang harus dibayar oleh pengguna layanan atau jasa.

### **2.3.3 Penerapan Transportasi**

Ada beberapa macam dampak dari penataan angkutan dan angkutan sederhana, antara lain sebagai berikut: (Kamaluddin, 1987:20)

1. Aksesibilitas barang dagangan (*Available Of Goods* )

Dengan adanya layanan transportasi atau adanya keterbukaan transportasi tersebut, maka akan sejalan dengan keterbukaan barang-barang lokal yang diimpor atau berasal dari berbagai tempat atau daerah dimana barang-barang tersebut dapat diperoleh dengan biaya yang lebih terjangkau.

2. Penyesuaian nilai dan stabilitas harga (*Price Stabilitation And Equalization*)

Adanya transportasi akan dengan mudah memindahkan produk ke tempat produksi dengan cepat guna menekan biaya yang dengan demikian dapat menurunkan biaya.

3. Meningkatkan nilai tanah (*Land Value*)

Dengan aksesibilitas transportasi yang baik dan wajar, tanah di daerah yang jauh akan dialihkan menjadi pembibitan untuk mendapatkan barang-barang pangan yang bermanfaat karena produk-produk ini dapat dipindahkan ke pasar dengan biaya transportasi terjangkau.

#### 4. Mengurangi biaya (*Price Reduction*)

Transportasi yang dapat diakses secara efektif dan ekonomis akan menurunkan biaya barang dagangan, karena biaya transportasinya atau biaya perolehan produk yang bersangkutan lebih rendah.

#### 5. Penyebab urbanisasi (*Urbanization*)

Transportasi akan memberdayakan pemerataan kinerja sesuai dengan kualifikasi masing-masing geologi antar wilayah yang pada akhirnya akan mendorong urbanisasi.

### **2.3.4 Pengelompokan Transportasi**

Transportasi berdasarkan pengelompokannya menurut (Kamaluddin, 1987:22):

1. Berdasarkan barang-barang yang akan dimuat, pengangkutan dapat diatur edalam:
  - a. Muatan penumpang (*Passenger*), merupakan pengangkut yang mengantar setiap pemudik antar wilayah di lintasan dengan tarif yang sama dengan tidak ada segregasi.
  - b. Muatan barang (*Goods*), yang merupakan transportasi dengan angkutan tunggal maupun banyak dari awal tempat yang diinginkan, agar tugas-tugas tak henti-hentinya atau untuk menuntaskan secara sistematis.

- c. Muatan pos (*Mai*), muatan barang keliling yang memiliki tanggung jawab penuh terhadap pengangkutan barang, memungut bea, dll, yang secara tidak langsung mengangkut barang yang sebenarnya dari titik awalnya ke tujuannya, namun organisasi kereta api atau pesawat udara yang memindahkan barang tersebut.
2. Menurut perspektif geologi, transportasi berdasarkan wilayahnya:
    - a. Transportasi antarbenua
    - b. Transportasi Kontinental (Antar Negara)
    - c. Transportasi lokal
    - d. Transportasi l lintas kota
    - e. Transportasi area kota
  3. Menurut perspektif serta metode khusus untuk transportasi, transportasi dibedakan berdasarkan lintasannya:
    - a. Transportasi jalan raya (Bus, truk, mobil dan sebagainya.)
    - b. Transportasi melalui rel (Kereta api)
    - c. Transportasi melintasi air (perahu dan kapal laut)
    - d. Transportasi perpipaan (gas, air minum dan pipa minyak)
    - e. Kargo kapal udara (Pesawat, Helikopter)

## **2.4 Teman Bus Trans Mamminasata**

### **2.4.1 Definisi Teman Bus**

Teman Bus adalah kependekan oleh Transportasi Ekonomis, Mudah, Aman Dan Nyaman. Transportasi ini merupakan layanan transportasi umum

yang beroperasi di perkotaan yang ada di Indonesia sebagai pelayanan dengan tema *buy the service* (pembelian layanan). Program ini memanfaatkan armada bus sederhana dengan muatan 40 sampai dengan 60 dengan jumlah kursi 20 hingga 30 serta memiliki kursi prioritas. Layanan ini juga menyediakan aplikasi untuk digunakan oleh calon penumpang layanan transportasi ini. Transportasi disediakan dengan standar pengelolaan yang dapat diandalkan dan melaksanakan kerangka pengawasan dan penilaian untuk administrasi fungsional kendaraan yang mencakup kerangka kerja fungsional, metode pendayagunaan, penanganan keuangan, dengan metode kerja yang dilengkapi dengan digitalisasi dengan *real time* (Harian Jogja, 2020).

Teman Bus mempunyai tingkat kualitas pelayanan yang prima, utamanya pada aspek keamanan. Setiap armadanya diwajibkan memiliki kamera pengawas CCTV dan tombol *hazard* (bahaya). Dan setiap sopir wajib ber-ID. Selain itu, Teman Bus juga mempunyai tingkat keselamatan yang tinggi dengan menerapkan standar operasi kendaraan, standar operasi saat dalam keadaan darurat. Teman Bus dengan skema *buy the service* (BTS) yang memanfaatkan penerapan *push and pull strategy*. *Push strategy* diterapkan untuk menarik dan mengajak masyarakat untuk memanfaatkan layanan transportasi umum, seperti pada pengaturan ruang serta waktu akses dengan pemanfaatan transportasi pribadi dengan penguraian ruas jalan serta area-area parkir. Sementara *pull strategy* menetapkan otoritas publik untuk menarik individu untuk menggunakan transportasi umum dengan memberikan izin kepada operator dan kebutuhan transportasi massal

metropolis untuk memberikan administrasi transportasi yang terlindungi, menyenangkan, dan bermanfaat (Harian Jogja, 2020).

#### **2.4.2 Pelaksanaan**

Layanan transportasi Teman Bus awalnya diluncurkan di Kota Palembang sebagai kota tempat uji coba utama pada tanggal 2 Juni 2020 bersama Trans Musi. Kegiatan bantuan ini terbagi atas 3 bagian kemudian dikirimkan sekaligus secara bersamaan.

Bantuan ini juga diberangkatkan dari Kota Surakarta untuk lintasan tiga dan lintasan empat ditanggal 4 Juli 2020. Program yang dilakukan satu tim bersama Trans Batik Solo. Dengan jam pertama, cuma lorong tiga dan empat baru-baru ini memulai latihan karena pendekatan yang paling umum untuk mengelola armada jalur satu dan jalur dua belum selesai. Lintasan dua secara resmi bekerja mulai 20 Desember 2020, sementara Lintasan satu secara resmi mulai bekerja mulai 24 Desember 2020. Bantuan ini juga berjalan di Kota Denpasar untuk lintasan dua pertanggal 8 September 2020 yang diberi nama Pemda Trans Metro Dewata. Cuma lintasan dua sementara bisa bekerja pada jeda sebanyak empat lintasan. Lorong 1, 3 dan 4 Trans Metro Dewata memulai dikerjakan sekitar Desember, khususnya lintasan satu pertanggal 1 Desember 2020, lintasan tiga pertanggal 8 Desember 2020, dan lintasan empat pertanggal 27 Desember 2020.

Wilayah ke-empat yang mengoprasikan bantuan menyusul di Kota Yogyakarta serta Rezim Sleman kemudian dikerjakan pertanggal 2 Oktober 2020. Di wilayah kedua tiga lintasan dikerjakan, yakni lintasan satu, lintasan dua dan lintasan tiga yang dikerjakan secara bersamaan.

Kota Medan selanjutnya atau kota ke-lima yang mengembangkan Teman Bus. Layanan Teman Bus diberi nama Trans Metro Deli serta dirintis pertanggal 8 November 2020. Melalui lima lintasan yang tertata lengkap, hanya lintasan satu, lintasan dua, lintasan empat, dan lintasan lima yang berfungsi. Untuk lintasan lainnya masi dalam proses.

Layanan Teman Bus ke-enam dijalankan oleh Kota Makassar. Yang dioperasikan pada empat lintasan dengan satu lintasan mulai beroperasi pada tanggal 13 November 2021. Layanan ini beroperasi dengan nama yang dikenal dengan Trans Mamminasata.

### **2.4.3 Sistem Pelayanan**

Dalam sistem pelayanan bantuan yang digunakan oleh Teman Bus, sistem penerimaan hasil dilakukan dengan perhitungan berdasarkan perkiraan definisi tarif dasar yang kemudian memberikan insentif rupiah untuk setiap perkilometernya. Oleh karena itu, pengelola akan dibayar dengan nilai perjalanan dalam rupiah per kilometer.

Dalam pembelian layanan publik dinyatakan sebagai kesepakatan kontrak, biasanya dalam beberapa tahun sesuai dengan usia kendaraan. Pemahaman tersebut berisi standar operasi prosedur (SOP) yang mengendalikan berbagai masalah, misalnya hak dan kewajiban, metode kerja, rencana atau jadwal, detail transportasi, dan tindakan lainnya. Berbagai pelanggaran akan tergantung pada persetujuan atau denda (ILM, 2020).

### **2.4.4 Sistem Pembayaran**

Teman Bus menerapkan sistem pembayaran melalui uang elektronik dengan berkolaborasi dengan penyedia layanan *non-tunai* yang seperti dari beberapa kartu berikut: *TapCash* dari BNI, *Flazz* dari BCA, *e-money* dari Bank Mandiri, dan *Brizzi* dari BRI. Konsumen memberikan atau membayar setoran dengan prosedur yang ada di atas bus menggunakan kartu *non-tunai*. Jalur Teman Bus sendiri masih *free* hingga waktu yang tidak ditetapkan (Ismail, 2020).

## **2.5 Penelitian Terdahulu**

Peneliti akan mengangkat topik tentang “Struktur Jaringan Kerja Transportasi Mamminasata di Kota Makassar” yang akan dilakukan di Kota Makassar, Sulawesi Selatan. Sebelum melakukan penelitian, penting untuk meninjau beberapa hasil penelitian sebelumnya yang mempunyai keterkaitan terhadap hal yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini sebagai pertimbangan. Di sini penulis mengutip tiga hasil karya dari peneliti sebelumnya untuk digunakan sebagai korelasi untuk pemeriksaan kemudian diarahkan sesuai dengan tema pelaksanaan implementasi transportasi umum.

Ada beberapa hasil penelitian yang memiliki keterkaitan antara penelitian sebelumnya dengan apa yang akan menjadi topik penulis mengenai pendekatan implementasi kebijakan transportasi umum. Peneliti pertama yang dilihat oleh peneliti sebagai tinjauan penulisan adalah penelitian dari Rully Pradana Putera dengan tema “Evaluasi Kebijakan Trans Pakuan Di Kota Bogor” Program Sarjana Reguler, Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia tahun 2012. Kajian ini mengkaji tentang penilaian terhadap



strategi Trans Pakuan yang telah berjalan mulai sekitar tahun 2007. Trans Pakuan Bogor merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bogor untuk lebih mengembangkan administrasi di bidang transportasi untuk wilayah setempat, khususnya di kota. dari Bogor. Alasan penelitian ini adalah untuk menilai strategi Trans Pakuan berdasarkan 6 aspek penilaian penataan Dunn, yaitu viabilitas spesifik, profisiensi, kecukupan, kesopanan, daya tanggap, dan ketepatan. Hasil akhir dari penelitian ini menunjukkan bahwa strategi Trans Pakuan masih belum berjalan dengan baik jika dilihat dari enam elemen penilaian penataan. Pendekatan pemeriksaan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metodologi positivis dengan strategi pengumpulan informasi dari studi lapangan dan studi menulis. Pemilahan informasi dalam studi lapangan dilakukan dengan mengarahkan pertemuan atas ke bawah dan menyampaikan survei.

Penelitian ke dua yang kemudian menjadi bahan tinjauan adalah tesis dari (Muntazaky Muhammad, 2020) dalam penelitiannya yang berjudul “Evaluasi Angkutan Umum Bus Rapid Transit Trans Mamminasata Di Kota Makassar (Studi Kasus: Koridor II BRT Mamminasata)” Program Sarjana (S1), Program Studi Perencanaan Wilayah Dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Hasanuddin Tahun 2020. Kajian ini dimaksudkan untuk lebih mengembangkan administrasi angkutan umum untuk kota Bus Rapid Transit Trans Mamminasata, khususnya di hall II dengan menghitung kecukupan dan kemahiran pelaksanaan dengan menggunakan 230 survei kepada responden. Dalam kajian ini, ia memanfaatkan teknik pemeriksaan Importance Performance Analysis (IPA)

untuk membedah tingkat pemenuhan administrasi. Kemudian hasil IPA tersebut kemudian dimasukkan ke dalam aplikasi SPSS IBM 25 dan selanjutnya dikumpulkan sebagai kebutuhan untuk membuat usulan perbaikan administrasi dengan melakukan normalisasi Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012. Oleh karena itu, penting untuk digarap pemenuhan kerangka data sebagai informasi langsung melalui pembicara dan lembar data serta jadwal yang tetap dan standar. Maka penting untuk memiliki petugas cadangan di setiap halte, dengan tujuan dapat bekerja sama dengan perdagangan para konsumen yang akan menggunakan metode transportasi ini. Selain itu, terkait dengan kelancaran perdagangan konsumen, penting juga bagi pemerintah setempat untuk mempersiapkan jalur transportasi khusus di daerah- daerah tertentu di wilayah provinsi yang penuh dengan konsumen.

Penelitian ketiga yang penulis angkat sebagai tinjauan pustaka adalah Jurnal dari (Puspitasari, 2015) yang berjudul "Evaluasi Kebijakan Penyelenggaraan Angkutan Umum di Kota Surabaya" Program Magister Kebijakan Publik (MKP), Program Studi Departemen Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga Tahun 2015. Motivasi yang melatar belakangi penelitian ini adalah untuk menggambarkan dan menilai pelaksanaan angkutan umum, khususnya surat perijinan angkutan kotadi Surabaya. Akhir dari tinjauan tersebut menunjukkan bahwa pengorganisasian strategi, khususnya memungkinkan untuk perizinan kendaraan umum di kota Surabaya, belum kuat dan produktif. karena masih banyak angkutan umum yang bekerja tanpa hibah izin, yang pada dasarnya sebanyak 62,45%.

Penelitian keempat, Alwi (2012) *Network Implementation Analysis on Democratic Public Service*, yang meneliti tentang analisis jaringan implementasi kebijakan pada pelayanan publik yang demokratis di Kota Makassar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik (angkutan kota) antar organisasional jaringan tidak efektif.

Untuk memudahkan identifikasi dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini, maka penulis merumuskan tabel comparasi penelitian sebagai berikut :

**Table 2.1 Penelitian Terdahulu**

No	Nama/Tahun/ Judul	Temuan dan Metode Penelitian	Perbedaan Penelitian
1	Rully Pradana Putera/2012/ Evaluasi Kebijakan Trans Pakuan di Kota Bogor	Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa strategi Trans Pakuan masih belum berjalan dengan baik karena administrasi Trans Pakuan yang tidak fokus pengelolaan dan jalur Trans Pakuan justru menyatu dengan jalur transportasi kota. Pada penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam, kuisisioner dan Observasi.	Penelitian ini menggunakan teori pengelolaan Transportasi berdasarkan pengelompokannya menurut (Kamaluddin, 1987): Berdasarkan barang-barang yang akan dimuat, transportasi berdasarkan wilayahnya, Menurut perspektif serta metode khusus untuk transportasi, dibedakan berdasarkan lintasannya.
2	Muntazaky Muhammad, 2020/ Evaluasi Angkutan Umum Bus Rapid Transit Trans Mamminasat	Hasil akhirnya, penting untuk perbaikan kelengkapan data, prasarana informasi sebagai data langsung melalui lembar data dan jadwal yang tetap	Penelitian ini menggunakan teori Dalam (Kamaluddin, 1987) mengatakan bahwa bentuk lain dari sarana transportasi adalah pelayanan yang berbentuk jasa seperti: <i>Intangibility</i> (tidak

	a Di Kota Makassar (Studi Kasus: Koridor II BRT Mamminasat a	dan normal. Dan penting untuk memiliki petugas cadangan di setiap pemberhentian, sehingga dapat bekerja dengan mempermudah para konsumen yang akan menggunakan layanan ini	berwujud), manfaat yang tidak dapat dijamak namundapat dirasakan oleh konsumen seperti kenyamanan, kenikmatan, kepuasan atau rasa aman. <i>Unstorability</i> , jasa tidak melihat stok atau penimbunan barang yang telahdidapatkan. <i>Custoumization</i> , survei terhadap konsumen, saat ini produk apapun tidakdapat dipisahkan dari bantuan jasa murni atau komponen utama, apakahitu bantuan sebagai item pusat atau sebagai tambahan untuk administrasikonsumen.
3	Puspitasari, 2015/ Evaluasi Kebijakan Penyelenggaraan Angkutan Umum di Kota Surabaya	Hasil dari tinjauan menunjukkan bahwa organisasi strategi, khususnya perizinan kendaraan umum di kota Surabaya, belum layak dan efektif. karena masih banyak angkutan umum yang bekerja tanpa hibah izin, yang pada dasarnya sebanyak 62,45%. Strategi ini juga tidak memenuhi ukuran kecukupan, nilai, dan daya tanggap. Karena target strategi tidak Tercapai.	Pada penelitian ini menggunakan teori (Klijn & Koppenjan 2016:24). Tentang pola struktur jaringan kerja yang tidak hanya mencirikan jaringan tetapi juga mempengaruhi cara mereka bekerja dan berinteraksi, sehingga dengan pola hubungan ini dapat melihat struktur dan relais antar aktor dalam jaringan. Pola ikatan pada prinsipnya dapat menjadi karakteristik dari struktur dan relasi dalam jaringan adalah seperti (jumlah) kontak, kepercayaan, berbagi informasi, pertukaran sumber daya, dan sebagainya.
4	Alwi (2012) <i>Network</i>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa	Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang

	<i>Implementation Analysis on Democratic PublicService</i>	pelaksanaan pelayanan publik (angkutan kota) antar organisasional jaringan tidak efektif.	sebelumnya adalah, dalam penelitian ini melihat pelaksanaan <i>governance network</i> dilihat dari <i>Social Network theory</i> .
--	--	---	---

Sumber: Data Primer diolah 2023

## 2.6 Kerangka Pikir

Hadirnya Teman Bus di Indonesia khususnya di Kota Makassar (Trans Mamminasata) dapat memudahkan masyarakat dalam mengakses transportasi umum serta diharapkan dapat mengurai kemacetan. Program ini memiliki tujuan untuk memberikan layanan mudah akses serta keramahan lingkungan untuk meningkatkan kualitas transportasi yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

Berdasarkan observasi awal yang peneliti lakukan, Teman Bus Trans Mamminasata di Kota Makassar memiliki potensi dalam menarik minat masyarakat pengguna kendaraan pribadi dikarenakan fasilitas serta keamanan dan kenyamanan yang memadai. Namun disisi lain, masih seringnya terlihat penumpukan pada titik-titik kemacetan yang justru menambah gejala kemacetan baru atau bahkan memperparah kemacetan yang terjadi. Hal ini memerlukan adanya pengelolaan dan pemanfaatan secara maksimal kehadiran Teman Bus Trans Mamminasata agar tepat sasaran dan tujuan.

Dalam pelaksanaan kebijakan Transportasi Mamminasata di Kota Makassar melibatkan multi aktor yang berinteraksi dalam proses penyelenggaraannya. Merujuk pada pendapat tersebut, diperlukan suatu teori yang menjelaskan dan membatasi bagaimana seharusnya para aktor berinteraksi dalam implementasi kebijakan. Dalam penelitian ini, mengalisis

*governance network* dalam jaringan implementasi kebijakan publik yang mana dalam proses pelaksanaannya terjadi interaksi antar banyak ator sehingga memunculkan kompleksitas dalam jaringan kebijakan publik. Dari kompleksitas tersebut penulis menggunakan pendekatan *social network theory* (Klijn & Koppenjan:2016) yang melihat struktur dalam organisasi jaringan. struktur yang tergambar dari Pola hubungan antara aktor tidak hanya menjadi ciri dari organisasi jaringan tetapi juga mempengaruhi cara aktor bekerja dalam organisasi jaringan. Ada empat dimensi untuk menjelaskan pola hubungan dalam struktur organisasi jaringan yaitu dimensi pertama kontak (*contact*), tingginya frekuensi kontak dalam jaringan organisasi akan mempengaruhi keeratn hubungan antara masing masing aktor. Sub dimensi dalam kontak dapat gambarkan melalui kontribusi masing masing aktor yang terlibat dalam organisasi jaringan, selanjutnya adalah durasi yaitu interaksi saling mengenal, dilihat dari intensitas pertemanan aktor sebelum dan setelah organisasi jaringan terbentuk atau tergabung dalam organisasi jaringan. yang selanjutnya adalah utilitas yaitu efek yang didapatkan oleh kelompok sasaran. Dimensi kedua dalam struktur adalah kepercayaan (*trust*). Kepercayaan dalam jaringan bisa lihat dari sub dimensi yaitu 1) kepercayaan pada perjanjian (*agreement trust*) dimana pihak pihak yang terlibat dalam jaringan organisasi mengikuti dan melaksanakan perjanjian kontrak yang telah disepakati, 2) manfaat kekuatiran (*Benefit of the doubts*), pihak pihak dalam jaringan saring memperingatkan akan kekuatiran ketidakberhasilan program, 3) Realibilitas (*reliability*), pihak pihak yang terlibat menyepakati dan menjalankan program bersama yang telah disepakati secara bersama. 4), Ketiadaan perilaku oportunis (*the absence of*

*opportunistic behavior*) dimana pihak-pihak dalam jaringan tidak mengambil keuntungan sendiri dan merugikan orang lain, serta tidak menjalankan program secara acuh tak acuh, 5) kepercayaan pada keamuan baik (*goodwill trust*) dimana melihat apa yang dilakukan oleh pihak-pihak lain memang sesuai dengan keinginan dan bermanfaat untuk keberhasilan program. Dimensi ketiga dalam struktur organisasi adalah berbagi informasi (*sharing informasi*), dapat dilihat dari cakupan informasi yang diberikan dan kualitas informasi yang dibagikan kepada aktor lain. Dimensi keempat dalam struktur jaringan adalah pertukaran sumberdaya (*Resources exchange*), dapat dilihat dari ketersediaan sumberdaya yang dipertukarkan dan kecukupan sumberdaya yang dipertukarkan.

**Gambar 2. 1 Kerangka Pikir**

