

SKRIPSI
MULTI AKTOR DALAM PROSES PERUMUSAN
KEBIJAKAN TARIF TAKSI *ONLINE* DI SULAWESI
SELATAN

AMAR MA'RUF
(E011191090)



PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN

2023



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRAK

AMAR MA'RUF (E011191090). Multi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Tarif Taksi *Online* di Sulawesi Selatan: 110 Halaman + 7 Tabel + 1 Gambar + Lampiran, Dibimbing oleh Amril Hans, S.AP., MPA. dan Rizal Pauzi, S.Sos., M.Si.

Dalam studi kebijakan publik, proses perumusan kebijakan dapat dilihat dari dua sudut pandang, yaitu sudut pandang administrasi dan sudut pandang politik. Sudut pandang administrasi menjelaskan tahapan-tahapan perumusan kebijakan. Sudut pandang politik menjelaskan pengambilan keputusan dalam proses kebijakan yang melibatkan banyak aktor-aktor kebijakan. Penelitian ini berfokus membahas proses perumusan kebijakan tarif taksi *online* di Sulawesi Selatan. Terdapat banyak pro-kontra pada hasil kebijakan ini. Hal itu menunjukkan adanya masalah dalam perumusan kebijakan.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana peran multi aktor dalam proses perumusan kebijakan Tarif Taksi *Online* di Sulawesi Selatan. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif bersifat deskriptif dengan sumber data primer diperoleh melalui observasi dan wawancara. Adapun data sekunder diperoleh dari data Pemerintah Sulawesi Selatan, Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan dan DPRD Komisi D Provinsi Sulawesi Selatan. Penelitian ini menggunakan analisis teori Jaringan Aktor Kebijakan John. W Kingdon (2014) yang terdiri dari 2 klasifikasi aktor, yakni aktor *government* dan aktor *outside government*.

Hasil penelitian ini menunjukkan perumusan kebijakan tarif batas bawah dan batas atas taksi *online* di Sulawesi Selatan melibatkan multi aktor. Namun tidak semua aktor berperan aktif dalam perumusan kebijakan. Aktor-aktor yang terlibat tidak merepresentasikan kepentingan yang ada, terutama konsumen. Sehingga esensi dari perumusan kebijakan ini tidak tercapai.

Kata Kunci: Perumusan Kebijakan, Jaringan Aktor, Tarif Taksi *Online*



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRACT

AMAR MA'RUF (E011191090). Multi Actors in the *Online* Taxi Tariff Policy Formulation Process in South Sulawesi: 110 Pages + 7 Tables + 1 Figure + Appendix, Supervised by Amril Hans, S.AP., MPA. dan Rizal Pauzi, S.Sos., M.Si.

In public policy studies, the policy formulation process can be seen from two points of view, namely an administrative point of view and a political point of view. The administrative perspective explains the stages of policy formulation. A political perspective explains decision making in a policy process that involves many policy actors. This research focuses on discussing the process of formulating *online* taxi fare policies in South Sulawesi. There are many pros and cons to the results of this policy. This shows that there are problems in policy formulation.

This research aims to describe and analyze the role of multi-actors in the process of formulating *Online* Taxi Tariff policies in South Sulawesi. This research method uses a descriptive qualitative approach with primary data sources obtained through observation and interviews. Secondary data was obtained from data from the South Sulawesi Government, South Sulawesi Provincial Transportation Service and South Sulawesi Province DPRD Commission D. This research uses analysis of John's Policy Actor Network theory. W Kingdon (2014) which consists of 2 classifications of actors, namely government actors and outside government actors.

The results of this research show that the formulation of lower and upper limit tariff policies for *online* taxis in South Sulawesi involves multiple actors. However, not all actors play an active role in policy formulation. The actors involved do not represent existing interests, especially consumers. So the essence of this policy formulation was not achieved.

Keywords: Policy Formulation, Actor Network, *Online* Taxi Fares



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : AMAR MA'RUF

NIM : E011191090

Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "**Multi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Tarif Taksi *Online* di Sulawesi Selatan**" benar-benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 3 November 2023

Yang Menyatakan,



AMAR MA'RUF



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : AMAR MA'RUF
NIM : E011191090
Program Studi : Administrasi Publik
Judul : Multi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Tarif Taksi
Online di Sulawesi Selatan

Telah diperiksa oleh Pembimbing I, Pembimbing II dan dinyatakan sesuai dengan saran Tim Penguji Skripsi, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Makassar, 3 November 2023

Menyetujui,

Pembimbing I


Amril Hans, S.AP., MPA.
NIP 1982070620220430001

Pembimbing II


Rizal Pauzi, S.Sos., M.Si.

Mengetahui:

Ketua Departemen Ilmu Administrasi Publik,




Prof. Dr. Alwi, M.Si
NIP 19631015 198903 1006



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : AMAR MA'RUF
NIM : E011191090
Program Studi : Administrasi Publik
Judul : Multi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Tarif Taksi
Online di Sulawesi Selatan

Telah diperiksa oleh Pembimbing I, Pembimbing II dan dinyatakan sesuai dengan saran Tim Penguji Skripsi, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Makassar, 27 November 2023

UNIVERSITAS HASANUDDIN

Tim Penguji Skripsi

Ketua : Amril Hans, S.AP., MPA.
Sekretaris : Rizal Pauzi, S.Sos., M.Si.
Anggota : 1. Prof. Dr. Badu Ahmad, M.Si.
2. Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., MAP.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala puji bagi Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya yang tak henti-hentinya dirasakan penulis sehingga dapat menyelesaikan dengan baik penyusunan skripsi berjudul “**Multi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Tarif Taksi *Online* di Sulawesi Selatan**” sebagai syarat menyelesaikan program strata satu Sarjana Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Sholawat serta salam kepada Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umat manusia menuju zaman yang terang benderang, akan iman dan ilmu pengetahuan, yang menjadi teladan bagi penulis dalam memahami kebaikan universal. Salam rindu untuk beliau, semoga kelak dapat bertemu.

Ucapan terima kasih yang paling dalam penulis haturkan kepada kedua orang tua, Rosmina dan Supriadi, yang tak lelah-lelahnya melangitkan doa-doa untuk kehidupan anaknya yang lebih baik lagi. Terima kasih juga kepada saudara dari penulis, Taufik Hidayat, yang selalu berhasil menghibur ketika pulang kampung.

Selanjutnya kepada dosen pembimbing yakni **Amril Hans, S.AP., MPA.** selaku Dosen Pembimbing I dan **Rizal Pauzi, S.Sos., M.Si.** selaku Dosen Pembimbing II, penulis mengucapkan rasa hormat dan terima kasih karena senantiasa memberikan saran, masukan, dan dukungan serta telah menjadi teman diskusi dalam penyusunan skripsi sampai dengan selesai.

Penulisan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung kepada penulis. Oleh karena itu melalui kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. **Prof. Dr. Phill. Sukri, M.Si.** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
3. **Prof. Dr. Alwi, M.Si.** selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin.
4. **Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., MAP.** selaku Sekretaris Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin
5. **Prof. Dr. Badu Ahmad, M.Si. dan Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., MAP.** selaku Dewan Penguji dalam sidang proposal dan skripsi peneliti. Terima kasih atas arahan dan kritik serta sarannya dalam penyelesaian skripsi ini.
6. **Seluruh Dosen dan Staf Departemen Ilmu Administrasi Universitas Hasanuddin.** Terima kasih atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah dibagikan selama perkuliahan serta bantuan kepada penulis selama menempuh studi. Semoga membawa keberkahan dan penulis dapat memanfaatkannya sebaik mungkin.

7. Terima kasih kepada **MIRACLE 2019** atas kebersamaan selama menjalani perkuliahan.
8. Terima kasih kepada **HUMANIS FISIP UNHAS** yang menjadi wadah bagi peneliti untuk belajar banyak hal.
9. Terima kasih kepada **Departemen Advokasi dan Pengabdian masyarakat Humanis FISIP UNHAS periode 2020/2021 (Kak Dien, Kak Sandi, Kak Ino, Kak Reskina, Kak Namirah, Ummul, Via dan Jufal)** yang menjadi wadah awal peneliti dalam memahami banyak hal.
10. Terima kasih kepada **Departemen Advokasi dan Pengabdian Masyarakat Humanis FISIP UNHAS Periode 2021-2022 (Nono, Amal, Ummul, Via, Halima, Nuni, Maycel dan Ocan)** atas pengalaman dan pembelajaran kurang lebih selama satu periode bersama-sama dalam menjalankan program kerja.
11. Terima kasih kepada **SBL (Wildan, Illang, Alif, Sahrul, Fatur, Dyandi) dan ANSHOL** atas segala cerita yang diukir bersama selama kuliah.
12. Terima kasih juga kepada **kawan, teman-teman, dan rekan** penulis atas bantuan dan dukungan yang diberikan.

Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dalam penyusunan skripsi ini, penulis ucapkan terima kasih. Permohonan maaf juga penulis sematkan dalam penulisan skripsi ini yang masih jauh dari kata sempurna. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat

bagi pembaca dan pengembangan ilmu pengetahuan. Masih banyak hal yang ingin penulis tuliskan dalam bagian ini sebagai ekspresi rasio dan emosi, tapi penulis tidak ingin kata pengantar ini menjadi lebih panjang dari bagian isi. Sebab ini karya ilmiah, bukan novel kisah hidup penulis. Akhir kata, nasihat ini adalah apa yang peneliti sangkal saat awal menulis proposal skripsi, dan menjadi pembelajaran besar di akhir, “skripsi yang bagus adalah skripsi yang selesai. Percayalah. Tak perlu panjang-panjang, yang penting isinya bernilai pembelajaran”.

Makassar, 3 November 2023

Peneliti

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	Error! Bookmark not defined.
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
1. Manfaat Teoritis.....	11
2. Manfaat Praktis	11
BAB II	12
TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Kebijakan Publik.....	12
1. Definisi Kebijakan Publik	12
2. Dimensi Kebijakan Publik.....	14
3. Ruang Lingkup Kebijakan Publik.....	15
4. Proses Kebijakan Publik.....	17
B. Stakeholder dalam Kebijakan Publik	22
1. Definisi Stakeholder	22
2. Analisis Stakeholder	24
C. Jaringan Aktor Kebijakan	25
1. Definisi Jaringan Aktor Kebijakan.....	25
2. Klasifikasi Aktor Kebijakan	27
D. Stakeholder Mapping	31
1. Definisi Stakeholder Mapping.....	31

2. Klasifikasi Stakeholder	31
E. Kebijakan Angkutan Sewa Khusus.....	32
F. Kerangka Pikir	35
BAB III	37
METODE PENELITIAN	37
A. Pendekatan Penelitian	37
B. Lokasi Penelitian	37
C. Fokus Penelitian.....	38
D. Sumber Data	41
E. Informan	42
F. Teknik Pengumpulan Data	43
G. Teknik Analisis Data	44
BAB IV.....	47
GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....	47
A. Kondisi Geografis Provinsi Sulawesi Selatan.....	47
B. Sektor Transportasi di Sulawesi Selatan.....	48
BAB V	52
HASIL DAN PEMBAHASAN.....	52
A. Aktor Government	53
1. Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan.....	53
2. DPRD Komisi D Provinsi Sulawesi Selatan.....	59
B. Aktor Outside Government.....	64
1. YLKI.....	64
2. Komunitas <i>Driver</i>	69
3. Aplikator	71
4. Akademisi.....	74
5. Media Massa	78
6. PT. Lintas Muda Cemerlang.....	82
7. Asosiasi Masyarakat Pemerhati Transportasi	83
C. Multi Aktor dalam Kebijakan yang Berkualitas dan Representatif	91
BAB VI.....	94
PENUTUP.....	94

A. Kesimpulan	94
B. Saran.....	95
DAFTAR PUSTAKA.....	97
LAMPIRAN	101

DAFTAR TABEL

Tabel I.1 Perbandingan Tarif Taksi Online Tahun 2020 dengan 2022	7
Tabel III.1 Informan Penelitian	42
Tabel IV.1 Perencanaan Jumlah Kebutuhan ASK Sulawesi Selatan .	50
Tabel V.1 Perhitungan Analisis Biaya Langsung dan Tidak Langsung Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan	58
Tabel V.2 Peran Aktor Government dalam Perumusan Kebijakan Tarif Taksi Online di Sulawesi Selatan	63
Tabel V.3 Peran Aktor Outside Government dalam Perumusan Kebijakan Tarif Taksi Online di Sulawesi Selatan	87
Tabel V.4 Rangkuman Keterlibatan Multi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Tarif Taksi Online di Sulawesi Selatan	93

DAFTAR GAMBAR

Gambar II.1 Kerangka Pikir	36
---	-----------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Transportasi secara etimologi berasal dari kata Latin, yakni *transportare*. Yang mana *Trans* berarti seberang atau sebelah lain dan *portare* berarti mengangkut atau membawa. Transportasi merupakan aktivitas membawa atau mengangkut sesuatu dari suatu tempat ke tempat lainnya. Dalam hal ini, transportasi dimaksudkan membawa barang ataupun penumpang (Kadir, 2006).

Aktivitas transportasi dalam menjalankan fungsinya (membawa barang dan penumpang) berpengaruh besar dalam kehidupan manusia. Hal itu dikarenakan kemudahan mobilisasi dalam kehidupan manusia berbanding lurus dengan perkembangan dan kemajuan transportasi. Maka dari itu, kajian tentang transportasi banyak dilakukan mengingat manfaatnya terhadap kemajuan peradaban manusia baik itu dalam hal politik, ekonomi, sosial maupun budaya. Berbagai inovasi dilakukan di bidang transportasi untuk memudahkan manusia. Hal tersebut dapat dilihat dari perkembangan dan kemajuan transportasi darat, laut maupun udara. Bukan hanya dari segi fisik transportasi, perkembangan transportasi juga terjadi dari segi sistem transportasi dijalankan.

Dari segi sistem transportasi, dikenal transportasi umum. Transportasi umum adalah transportasi yang disediakan oleh pemerintah maupun swasta untuk memenuhi tujuan kemudahan

mobilitas masyarakat. Ojek, bus, angkot dan kereta api termasuk ke dalam jenis transportasi ini. Dengan keberadaan jenis transportasi ini, kebutuhan masyarakat dalam melakukan kegiatan ekonomi, sosial dan mobilitas dapat terpenuhi dengan baik.

Dalam kajian administrasi publik, transportasi umum dapat dilihat dari paradigma administrasi *new public service*. Paradigma *new public service* ditandai dengan meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan (Denhardt dan Denhardt, 2007). Dalam hal proses layanan transportasi yang diberikan oleh pemerintah, hal ini ditandai dengan adanya kerja sama antar berbagai pihak dalam pelaksanaannya. Mulai dari pemerintah, masyarakat hingga sektor privat turut terlibat. Pelibatan tersebut termasuk dalam pembahasan kebijakan-kebijakan terkait.

Pada tahun 2011, transportasi jenis baru berkembang di Indonesia. Unsur kebaruan dari jenis transportasi yang berkembang ini adalah adanya sentuhan teknologi *online*. Teknologi *online* adalah teknologi yang membutuhkan internet untuk mengoperasikannya. Internet merupakan kepanjangan dari *interconnected networking*, yang mempunyai arti hubungan komputer dengan berbagai tipe yang membentuk sistem jaringan yang mencakup seluruh dunia (jaringan komputer global) dengan melalui jalur telekomunikasi seperti telepon, radio link, satelit dan lainnya. Teknologi transportasi berbasis internet yang berkembang tahun 2011 di Indonesia adalah ojek *online* yang

beroperasi menggunakan kendaraan roda dua (motor). Jenis teknologi ini kemudian berkembang pesat pada tahun 2015. Dengan fitur yang semakin lengkap yakni tambahan taksi *online*, angkutan umum dengan menggunakan mobil sebagai alat transportasinya. Layanan tersebut dapat diakses melalui aplikasi dalam gawai. Dengan perkembangan transportasi *online* tersebut, semakin banyak perusahaan yang bergerak di bidang yang sama mulai bermunculan di Indonesia. Hingga saat ini, kehadiran jenis transportasi baru ini telah menjadi bagian dari aktivitas keseharian masyarakat Indonesia, terutama di kota-kota besar.

Kehadiran transportasi *online* berpengaruh besar terhadap pemenuhan kebutuhan mobilisasi masyarakat sekarang ini. Hal tersebut menjadi pilihan dibanding menggunakan transportasi jenis konvensional, karena kemudahan, kepastian harga, kualitas layanan dan tingkat keamanan yang lebih baik. Dengan bantuan gawai, masyarakat dapat melakukan mobilisasi dengan mudah menggunakan transportasi *online*.

Kemudahan masyarakat dalam mengakses transportasi *online* mengakibatkan penggunaannya semakin meningkat. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian *Institute for Development of Economics and Finance* (2022) berjudul “Tren Industri Persepsi Konsumen Jasa Transportasi dan Logistik *Online*: Transportasi dan Logistik *Online* Terbukti Tangguh di Gejolak Ekonomi”, terjadi peningkatan penggunaan transportasi *online* di Indonesia. Hasil riset tersebut menunjukkan

bahwa layanan transportasi *online* telah menjadi kebutuhan sehari-hari konsumen. Dan bahkan mayoritas responden (60,03%) mengaku setuju untuk meningkatkan penggunaan layanan transportasi *online* setelah pandemi. Hal tersebut menandakan bahwa industri transportasi *online* ke depannya memiliki peluang besar dalam pertumbuhan ekonomi.

Salah satu jenis transportasi *online* adalah angkutan sewa khusus. Angkutan sewa khusus merupakan jenis layanan transportasi yang dikelola oleh pihak swasta untuk memenuhi kebutuhan mobilisasi masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Angkutan sewa khusus beroperasi dengan memberikan layanan dari pintu ke pintu dengan pengemudi, memiliki wilayah operasi dalam wilayah perkotaan, dari dan ke bandar udara, pelabuhan, atau simpul transportasi lainnya serta pemesanan menggunakan aplikasi berbasis teknologi informasi, dengan besaran tarif tercantum dalam aplikasi. Di Indonesia, angkutan sewa khusus dikenal dengan sebutan taksi *online*.

Taksi *online* sebagai jenis transportasi yang baru berkembang memiliki banyak kelebihan dibanding transportasi umum konvensional. Keunggulan-keunggulan tersebut diantaranya adalah lebih fleksibel, kepastian harga, kemudahan akses, kualitas layanan dan tingkat keamanan yang lebih baik. Namun hal demikian tidak dapat menjadi jaminan tanpa legalitas dari pemerintah (peraturan). Selain itu, interaksi antara berbagai pihak dengan perbedaan kepentingan (antara konsumen dengan *driver*, dan antara *driver* satu dengan *driver* lainnya)

potensial menimbulkan konflik. Maka dari itu penting peran pemerintah untuk meminimalisir potensi konflik dan memastikan standar layanan kepada masyarakat serta mengatur pendapatan pihak penyedia layanan sekaligus *driver*.

Terkhusus peraturan mengenai taksi *online* diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 118 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus. Keberadaan aturan tersebut menjadi landasan yang mengakomodir kepentingan bersama antara aplikator, pengemudi dan pengguna layanan. Lebih rinci aturan tersebut menjelaskan tentang kriteria pelayanan Angkutan Sewa Khusus, penetapan wilayah operasi, izin penyelenggaraan angkutan, tarif, penggunaan aplikasi berbasis teknologi informasi, pengawasan, perlindungan masyarakat, peran serta masyarakat, dan sanksi. Semua hal tersebut merupakan bentuk upaya pemerintah untuk memberikan kepastian hukum terhadap aspek keselamatan, keamanan, kenyamanan, kesetaraan, keterjangkauan, dan keteraturan atas penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus untuk masyarakat dan juga untuk ketertiban pihak aplikator beserta *driver*.

Dalam pembahasan keterjangkauan tarif taksi *online*, cenderung mengalami pro dan kontra. Hal tersebut disebabkan pembahasan terkait tarif merupakan pembahasan krusial dalam suatu kebijakan yang nantinya akan berpengaruh terhadap persepsi konsumen terkait penggunaan jasa. Oleh karena itu, dalam Peraturan Menteri

Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 118 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus, tepatnya pada (pasal 22) yang terdiri dari empat poin, diatur tentang penetapan tarif. Pertama, besaran tarif yang berlaku untuk Angkutan Sewa Khusus paling sedikit sebesar tarif batas bawah dan paling banyak sebesar tarif batas atas. Kedua, besaran tarif batas bawah dan batas atas ditentukan oleh menteri atau gubernur sesuai dengan wilayah operasi. Ketiga, usulan besaran tarif batas bawah dan atas terlebih dahulu dilakukan kajian dengan pemangku kepentingan. Keempat, besaran tarif yang ditetapkan oleh menteri dapat dijadikan pedoman oleh gubernur dalam menetapkan tarif angkutan sewa khusus.

Menindaklanjuti Peraturan Menteri Nomor 118 Tahun 2018 tentang taksi *online*, maka dibuat suatu kebijakan berupa Surat Keputusan Gubernur yang mengatur tentang tarif batas bawah dan batas atas Angkutan Sewa Khusus. Penentuan tarif ini tertuang dalam Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 2559/XII/2022 tentang Penetapan Tarif Angkutan Sewa Khusus Dalam Wilayah Sulawesi Selatan. Dalam aturan tersebut, ditetapkan tarif Angkutan Sewa Khusus dalam Provinsi Sulawesi Selatan yakni tarif batas bawah sebesar Rp. 5.444,24/KM dan tarif batas atas sebesar Rp. 7.485,84/KM. Hal ini berbeda jauh dengan aturan sebelumnya. Perbedaan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel I.1 Perbandingan Tarif Taksi Online
Tahun 2020 dengan 2022**

KETERANGAN TARIF	2020	2022
Tarif Batas Bawah	Rp. 3.700/KM	Rp. 5.444,24/KM
Tarif Batas Atas	Rp. 6.500/KM	Rp. 7.485,84/KM

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa perubahan besaran tarif yang ditetapkan oleh gubernur antara keputusan tahun 2020 dengan tahun 2022 terjadi peningkatan yang cukup signifikan. Peningkatan tarif tersebut berkisar lebih dari 50%. Dibanding dengan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang menetapkan tarif batas bawah sebesar Rp. 3.500/KM dan tarif batas atas sebesar Rp. 6.000/KM, tarif di Sulawesi Selatan jauh lebih tinggi. Hal tersebut juga sama jika dibandingkan dengan tarif ASK di wilayah JABODETABEK. Hal ini menjadikan kenaikan tarif di Sulawesi Selatan merupakan yang tertinggi di seluruh Indonesia (Mirsan, 2023).

Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 2559/XII/2022 tentang Penetapan Tarif Angkutan Sewa Khusus Dalam Wilayah Sulawesi Selatan yang diundangkan pada 16 Desember 2022 seharusnya telah diberlakukan. Namun hingga bulan Januari 2023, hanya GoCar yang mengimplementasikan peraturan tersebut. Hal itu disebabkan oleh besaran tarif yang dinilai tidak sesuai dengan harapan pada saat pembahasan. Akibatnya beberapa aplikasi tidak mengikuti aturan tersebut, karena jika diterapkan, akan memberatkan masyarakat dan berakibat pada menurunnya jumlah konsumen (Tamrin, 2023).

Kebijakan Angkutan Sewa Khusus di Sulawesi Selatan ini dinilai tidak aplikatif karena merugikan masyarakat, baik itu sebagai konsumen maupun sebagai *driver*. Menyikapi hal tersebut, 65 organisasi *driver online* yang tergabung dalam aliansi DOBRAK (*driver online* bergerak) melakukan aksi sebagai bentuk respon terhadap aturan baru ini. Di sisi lain, konsumen lebih memilih menggunakan kendaraan pribadi dalam melakukan aktivitas sehari-hari dikarenakan tarif mengalami kenaikan (Tamrin, 2023).

Dasar penetapan kebijakan mengenai tarif ini tidak sesuai dengan apa yang telah dipaparkan oleh Dinas Perhubungan. Dalam paparannya, Dinas Perhubungan memaparkan tentang ATP dan WTP sebagai dasar dari penetapan tarif ini. ATP (*ability to pay*) berada di angka Rp. 1.479 dan WTP (*willingness to pay*) berada di angka Rp. 4.773/KM. Sedangkan berdasarkan analisis biaya langsung dan tidak langsung pengemudi taksi *online* oleh Dinas Perhubungan, tarif batas bawah sebesar Rp. 5.200 dan tarif batas atas sebesar Rp. 6.500. Namun, dalam kebijakan yang dikeluarkan oleh Gubernur tidak demikian (Tribun News, 2022).

Selain itu, kebijakan ini cacat administrasi dan juga tidak representatif dalam melibatkan masyarakat umum dan *driver*. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) turut hadir dalam pembahasan, namun belum ada hasil penelitian yang dapat dijadikan dasar pertimbangan untuk kenaikan tarif. Data awal untuk penetapan tarif tidak

ada. Padahal seharusnya hasil kajian menjadi dasar penetapan tarif. Sehingga tidak ada pihak yang dirugikan.

Secara konseptual, seharusnya proses penetapan kebijakan tarif Angkutan Sewa Khusus dilakukan berdasarkan pada kajian dengan para pemangku kepentingan. Hal ini sesuai dengan bunyi (pasal 22) Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 bagian tiga tentang harusnya diadakan kajian dengan pihak terkait. Dalam pandangan Kingdon (2014) pihak terkait dapat didefinisikan sebagai aktor-aktor dalam pembentukan kebijakan, yang mana terdiri dari aktor *government* dan aktor *outside-government*. Aktor-aktor dalam pandangan Kingdon merupakan pihak terkait yang penting dalam pembentukan suatu kebijakan. Kebijakan yang baik dihasilkan oleh interaksi antar aktor-aktor yang tepat. Sehingga penting untuk melibatkan semua aktor berkepentingan dalam kebijakan ini agar tidak ada pihak yang dirugikan, termasuk masyarakat sebagai konsumen. Namun pada kenyataannya, pihak yang terlibat justru tidak representatif. Dari hasil observasi awal yang dilakukan, didapati kesimpulan bahwa proses perumusan kebijakan ini minim melibatkan masyarakat. Mayoritas aktor didominasi oleh aktor pemerintah. Hal tersebut mengakibatkan proses perumusan kebijakan tidak representatif terhadap semua kepentingan sehingga menghasilkan kebijakan yang bermasalah.

Dalam penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Tarihoran (2019) tentang Pelaksanaan Angkutan Sewa Khusus Terhadap Jasa Angkutan Taksi *Online* di Bandar Udara Sultan Syarif Kasim II Pekanbaru menghasilkan kesimpulan bahwa terdapat hambatan dalam pelaksanaan aturan terkait Angkutan Sewa Khusus. Penyebab dari adanya hambatan tersebut adalah adanya monopoli, persaingan usaha tidak sehat, adanya kekuasaan wilayah dan kurangnya pengawasan dari Pemerintah tentang Peraturan Perhubungan tersebut. Hal tersebut menunjukkan bahwa pentingnya penegasan dalam menjalankan aturan yang ada. Selain itu, juga penting untuk melibatkan berbagai pihak (aktor-aktor yang tepat) dalam proses perumusan kebijakan sehingga dalam pelaksanaan kebijakannya, tidak ada pihak yang merasa dirugikan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa kebijakan yang dikeluarkan Gubernur Sulawesi Selatan melalui Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 2559/XII/2022 tentang Penetapan Tarif Angkutan Sewa Khusus Dalam Wilayah Sulawesi Selatan tidak aplikatif. Hal itu dapat dilihat dari fakta bahwa masyarakat diberatkan dengan kenaikan tarif yang terlalu tinggi serta banyaknya aksi protes terhadap aturan tersebut. Menyadari hal itu, peneliti memilih penelitian dengan judul **“Multi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Tarif Taksi *Online* di Sulawesi Selatan”** untuk melihat peran aktor-aktor dalam perumusan kebijakan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang di atas, rumusan masalah pada penelitian ini adalah “Bagaimana peran multi aktor dalam proses perumusan kebijakan Tarif Taksi *Online* di Sulawesi Selatan?”.

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana peran multi aktor dalam proses perumusan kebijakan Tarif Taksi *Online* di Sulawesi Selatan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi seluruh civitas akademik dalam memberikan informasi mengenai tema penelitian yang dilakukan. Selain itu, hasil dari penelitian ini juga menjadi referensi lebih lanjut terkait penelitian selanjutnya mengenai tema serupa. Dengan begitu dapat menyumbang dalam pengembangan ilmu administrasi kedepannya.

2. Manfaat Praktis

Dengan penelitian ini diharapkan menjadi masukan sekaligus evaluasi dalam mempertimbangkan proses penetapan tarif Angkutan Sewa Khusus di Sulawesi Selatan secara khusus dan Indonesia secara umum. Agar kebijakan yang ditetapkan bersifat aplikatif, sesuai dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Thomas R. Dye (2013) mendefinisikan *public policy is whatever the government choose to do or not to do* (apapun yang pemerintah pilih untuk lakukan ataupun tidak lakukan). Definisi tersebut merupakan arti umum dari kebijakan publik. Yang secara konteks masih sangat luas. Hal itu dapat terlihat dari penjelasan dalam definisi tersebut yang mengartikan bahwa segala sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah dapat diartikan sebagai sebuah kebijakan.

Rahayu Kusuma Dewi (2016), menjelaskan istilah kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (pejabat, kelompok, lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Hal ini juga berhubungan dengan definisi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye (2013) yang juga mengatakan bahwa apapun yang dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah merupakan suatu kebijakan. Yang mana, dalam hal ini pemerintah dipandang sebagai aktor kebijakan.

Untuk lebih memahami kebijakan publik, berikut ini definisi menurut para ahli dalam buku Rahayu Kusuma Dewi (2016):

- a. Robert Eyestone dalam bukunya *The Theards of Public Policy* (1971) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya.
- b. David Easton (1953) mendefinisikan kebijakan publik sebagai alokasi nilai-nilai secara sah untuk seluruh anggota masyarakat.
- c. Carl Freidrich (1963) mengungkapkan kebijakan publik sebagai keseluruhan rumusan kegiatan yang berisikan tujuan atau rumusan sasaran yang hendak dicapai.

Lebih lanjut, untuk memahami berbagai definisi kebijakan publik, Young dan Quinn dalam Suharto (2008) memaparkan konsep kunci dalam kebijakan publik, sebagai berikut:

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik dibuat dan diimplementasikan oleh pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis, dan finansial untuk melakukannya.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya untuk merespon permasalahan konkrit yang berkembang di masyarakat.
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukan sebuah keputusan tunggal, tapi merupakan beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.

- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik merupakan langkah-langkah yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan.

Dari penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan yang dirumuskan oleh aktor kebijakan yang berwenang untuk mengatur suatu persoalan dalam masyarakat guna mencapai suatu tujuan tertentu.

2. Dimensi Kebijakan Publik

Rahayu Kusuma Dewi (2016) terdapat dua segi dimensi kebijakan publik, sebagai berikut:

- a. Dimensi Proses Kebijakan. Yaitu mengkaji tentang proses perumusan kebijakan mulai dari identifikasi, perumusan masalah, implementasi kebijakan, monitoring kebijakan, dan evaluasi kebijakan.
- b. Dimensi Analisis Kebijakan. Yaitu menerapkan metode dan teknik analisis yang bersifat multi disiplin dalam proses kebijakan, yaitu untuk penyusunan strategi kebijakan.

3. Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Ruang lingkup kebijakan publik meliputi berbagai persoalan yang begitu luas tentang masyarakat. Mulai dari masalah sosial, ekonomi, hingga politik. Setiap apa yang membutuhkan campur tangan pemerintah dalam menyelesaikan persoalannya dapat dikategorikan dalam ruang lingkup kebijakan publik.

Ruang lingkup kebijakan publik yang bersumber dari permasalahan yang terjadi dalam masyarakat atau sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat berpengaruh besar terhadap pemerintah sebagai aktor yang memiliki kewenangan dalam pembuatan kebijakan. Oleh karena itu, dalam upaya pembuatan kebijakan publik, pemerintah seharusnya menggunakan segala sumber daya yang dimiliki guna memecahkan suatu permasalahan dalam masyarakat atau untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Yang mana dalam hal ini usaha pemerintah tersebut dituangkan dalam bentuk kebijakan publik.

Persoalan ruang lingkup kebijakan publik memang memiliki bahasan yang sangat luas. Namun secara umum studi kebijakan publik memiliki tiga ranah. Tiga ranah tersebut sebagai berikut:

a. Ranah perumusan kebijakan publik

Dalam hal pembuatan suatu kebijakan, pemerintah sebagai pihak yang berwenang terlebih dahulu mengidentifikasi masalah publik

kemudian merumuskannya dalam bentuk perumusan masalah yang akan didukung oleh masyarakat lewat partisipasi publik. Dengan begitu, deskripsi kebijakan yang akan dibentuk berdasarkan dari kondisi aktual yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.

b. Ranah implementasi kebijakan publik

Setelah kebijakan dibuat, kebijakan kemudian diimplementasikan. Dalam hal ini, implementasi kebijakan dilaksanakan oleh pemerintah. Proses ini merupakan proses yang berat bagi pemerintah menjalankannya. Apabila suatu kebijakan tidak diimplementasikan, artinya kebijakan tersebut hanya hadir dalam bentuk tumpukan aturan yang tidak berguna.

c. Ranah evaluasi kebijakan publik

Setelah kebijakan dilaksanakan, untuk melihat tingkat keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui evaluasi kebijakan. Dengan melakukan proses evaluasi kebijakan, suatu kebijakan dapat diketahui kelebihan dan kekurangannya. Proses evaluasi ini bukan hanya menjadi tolak ukur keberhasilan kebijakan, tapi juga menjadi bahan perbaikan kebijakan ke depannya. Dalam hal ini, proses evaluasi ini dilakukan oleh masyarakat. Hal ini sesuai dengan negara demokrasi dengan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Hanya saja yang perlu ditekankan adalah

tetap pemerintah memiliki peran sebagai aktor yang menjadi fasilitator dari proses ini.

4. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan sebagai suatu produk yang dihasilkan oleh sejumlah aktor yang berwenang, memiliki serangkaian proses panjang dalam pembentukannya. Maka dari itu, studi khusus tentang kebijakan publik melalui analisis kebijakan dibentuk dalam rangka menjelaskan dan mengetahui proses suatu kebijakan menjadi wacana, dibahas hingga menjadi kebijakan dan kemudian dievaluasi.

Haryati (2006) proses dilihat dari perspektif kebijakan publik diartikan sebagai rangkaian kegiatan yang secara definitif berkaitan dengan tujuan. Jones (1984) berpandangan bahwa rangkaian proses kebijakan publik terdiri dari persepsi/definisi, agregasi, organisasi, representasi, penyusunan agenda, formulasi, legitimasi, penganggaran, implementasi, evaluasi dan penyesuaian. Serangkaian kegiatan tersebut merupakan tahap dalam proses pembuatan kebijakan.

Dalam membuat suatu kebijakan, tahap awal yang dapat dilakukan adalah dengan mengidentifikasi masalah dan kebutuhan publik. Kemudian dengan pengetahuan yang didapatkan dari langkah identifikasi tersebut, dirumuskan solusi yang diharapkan dapat menyelesaikan persoalan yang terjadi dalam masyarakat. Untuk

mencapai tujuan berupa keberhasilan suatu kebijakan, perlu adanya kajian secara komprehensif. Yang mana hasil kajian tersebut menjadi dasar pertimbangan pembuatan kebijakan yang sesuai dengan kondisi aktual masyarakat sehingga kebijakan yang dibuat dapat dijalankan dengan efektif.

Lebih jelasnya, berikut ini tahap proses pembuatan kebijakan:

- a. Perumusan masalah: memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah.
- b. Forecasting (peramalan): memberikan informasi terkait konsekuensi dari alternatif kebijakan termasuk jika tidak membuat suatu kebijakan.
- c. Rekomendasi kebijakan: memberikan informasi terkait manfaat setiap alternatif kebijakan dan menjelaskan alternatif mana yang memiliki manfaat paling tinggi.
- d. Monitoring kebijakan: memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.
- e. Evaluasi kebijakan: memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.

Proses kebijakan bukan hanya dapat dilihat dari kaca mata administrasi saja. Proses kebijakan juga dapat dilihat dari susut

pandang politik. Hal itu yang menjadi alasan mengapa para ahli memiliki pandangan berbeda terkait proses perumusan kebijakan. Edi Suharto dalam Dewi (2016), menyebutkan bahwa proses kebijakan terdiri dari enam tahap. Keenam tahap tersebut adalah mendefinisikan masalah kebijakan, mengumpulkan bukti tentang masalah, mengkaji penyebab masalah, mengevaluasi kebijakan, mengembangkan alternatif kebijakan dan menyeleksi berbagai alternatif kebijakan.

Secara umum, menurut Rahayu Kusuma Dewi (2016) terdapat enam tahap kebijakan publik. Berikut penjelasannya:

a. Pendefinisian masalah (problem definition)

Bagian ini berisi pengenalan dan perumusan isu-isu yang perlu diperhatikan pemerintah. Yakni pengenalan berbagai persoalan yang terjadi dalam masyarakat yang membutuhkan sentuhan pemerintah. dalam proses ini diperlukan banyak interaksi dengan sejumlah besar partisipan, baik individu, kelompok maupun institusi.

b. Tahap penentuan agenda (agenda setting)

Tahap ini berisikan penentuan masalah-masalah yang diprioritaskan. Penentuan ini sangat penting karena berkaitan dengan proses politik. Yang mana proses ini menentukan kebijakan yang akan ditetapkan dan dilaksanakan. Pada akhirnya,

proses ini menghasilkan dua jenis agenda, yakni agenda sistemik dan agenda institusional.

c. Perumusan alternatif kebijakan (policy formulating)

Dalam tahap ini melibatkan banyak aktor yang berkepentingan yang disebut komunitas kebijakan. Isinya adalah pemerintah, kelompok kepentingan, akademisi, profesional, badan penelitian, kelompok cendekia, dan wiraswasta kebijakan.

d. Pemilihan alternatif kebijakan (policy adoption)

Tahap ini berisikan pemilihan satu dari sekian banyak alternatif kebijakan. Alternatif kebijakan yang dipilih nantinya akan dilegitimasi dan menjadi aturan. Beberapa pandangan yang dapat menerangkan proses ini adalah dengan menggunakan teori elit dan teori kelompok. Teori elit berisikan pandangan bahwa kebijakan yang dihasilkan merupakan hasil akomodasi nilai dan preferensi-preferensi kelompok elit. Kemudian teori kelompok beranggapan bahwa kebijakan publik merupakan hasil perjuangan kelompok.

e. Pelaksanaan kebijakan (policy implementation)

Tahap ini berkaitan dengan upaya mencapai tujuan tertentu. Yang mana dalam pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah.

f. Tahap penilaian kebijakan (policy evaluation)

Fokus tahap ini adalah identifikasi hasil dan akibat dari proses implementasi kebijakan. Secara teoritis, evaluasi kebijakan menyediakan umpan balik dari suatu kebijakan, yakni apakah akan diteruskan atau akan dihentikan. Oleh karena itu, proses ini dapat dilihat dari dua pandangan. Pertama dapat dilihat dari seberapa baik kebijakan dijalankan. Dan kedua dapat dilihat dari apakah pelaksanaan kebijakan memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan kebijakan.

Selain itu, proses pembuatan kebijakan dapat dimaknai sebagai proses intelektual yang bersifat politis. Proses ini berlangsung dalam serangkaian tahap yang saling terhubung. Satu tahap mempengaruhi tahap selanjutnya dan tahap terakhir kembali mempengaruhi tahap pertama. Lebih jelasnya, proses pembuatan kebijakan terdiri dari perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi (William N. Dunn, 2003).

Pada dasarnya tahap proses perumusan kebijakan merupakan serangkaian tahap panjang yang dilalui untuk menghasilkan suatu kebijakan yang bermanfaat bagi penyelesaian permasalahan dan kebutuhan masyarakat. Berbagai ahli dalam menjelaskan proses perumusan kebijakan di atas dapat disederhanakan melalui

pandangan proses kebijakan yakni perumusan, implementasi dan evaluasi.

Tahap-tahap perumusan kebijakan tersebut tidak dapat dipahami hanya dengan melihat rangkaian tahapnya saja. Untuk memahami secara komprehensif, rangkaian tahap tersebut juga harus dilihat dari aktor-aktor berkepentingan yang terlibat dalam prosesnya. Hal ini sejalan dengan pandangan Dunn (2003) yang mengatakan bahwa tahapan pembentukan kebijakan merupakan proses politis.

Oleh karena itu, penting melihat siapa saja yang terlibat dalam proses kebijakan. Secara umum, ada tiga elemen yang akan berperan menentukan kebijakan publik, yakni negara/*government/state*, pasar/*market*, dan NGO atau dalam kata sederhana pemerintah, swasta dan masyarakat. Ketiga aktor tersebut dalam teori *governance* dapat menghasilkan kebijakan yang paling efektif melalui sinergi interaksional (Tim Simpul Demokrasi: 2006).

B. Stakeholder dalam Kebijakan Publik

1. Definisi Stakeholder

Konsep stakeholder banyak digunakan dalam aktivitas berorganisasi. Hal itu dikarenakan stakeholder dipahami sebagai bagian penting dari organisasi. Stakeholder adalah penggerak organisasi. atau dalam kata lain dapat diartikan sebagai individu atau

kelompok yang dengan aktivitasnya dapat dipengaruhi dan mempengaruhi organisasi.

Freeman (1984) dalam Reed (2009) memberikan definisi stakeholder sebagai pihak yang terpengaruh oleh kebijakan dan pihak yang dapat mempengaruhi kebijakan ("*... who is affected by the decisions and actions they take, and who has the power to influence their outcome, i.e. stakeholders*"). Definisi ini menunjukkan bahwa pemangku kepentingan tidak hanya terbatas pada pihak yang langsung terlibat dalam suatu kegiatan atau proyek, tetapi juga meliputi pihak yang secara tidak langsung terpengaruh oleh kebijakan atau keputusan yang diambil.

World Health Organization (WHO) berpandangan bahwa pemangku kepentingan atau stakeholder dapat didefinisikan sebagai pihak yang dapat dipengaruhi secara langsung atau tidak langsung oleh suatu proses atau dampak yang terjadi. Sementara itu, menurut ahli lain seperti Nash et al. (2006) yang dikutip oleh Ayuningtyas (2014), pemangku kepentingan dapat didefinisikan sebagai orang-orang yang memiliki kepentingan dan terpengaruh oleh isu strategis atau masalah kebijakan yang sedang berkembang. Pemangku kepentingan juga mencakup pihak yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi isu atau masalah tersebut, seperti mereka yang memiliki informasi, sumber daya, dan keahlian yang diperlukan untuk

merumuskan dan mengimplementasikan strategi dan kebijakan yang sesuai.

Buse (2012) mengatakan bahwa penyusun kebijakan termasuk dalam kelompok pemangku kepentingan atau stakeholder, khususnya mereka yang bertanggung jawab menyusun kebijakan di dalam organisasi seperti pemerintah pusat atau daerah.

2. Analisis Stakeholder

Kammi Schmeer (1999) menjelaskan bahwa analisis stakeholder adalah proses pengumpulan dan analisis informasi kualitatif secara sistematis untuk menentukan kepentingan siapa yang harus diperhatikan dalam pengembangan atau implementasi kebijakan atau program. Dalam hal ini, stakeholder yang dimaksud adalah individu maupun organisasi yang memiliki kepentingan dalam suatu kebijakan publik. Biasanya dalam suatu kebijakan, stakeholder terdiri dari pihak internasional, publik, politik nasional, komersial/pribadi, organisasi non-pemerintah (NGO)/masyarakat sipil, tenaga kerja, dan pengguna/konsumen.

Dalam melaksanakan analisis stakeholder, dapat dilakukan dengan menggali informasi terkait kebijakan yang akan dibuat atau dilaksanakan. Proses analisis tersebut dilakukan dengan mencari tahu terkait pengetahuan setiap stakeholder tentang kebijakan, kepentingan yang dibawa, posisi terhadap kebijakan

(mendukung/menentang), potensi aliansi dengan stakeholder lainnya dan kemampuan untuk mempengaruhi.

Tujuannya adalah dengan mengetahui hal tersebut, pembuat kebijakan dapat menentukan pola komunikasi dan peningkatan dukungan terhadap suatu kebijakan. Yang mana hal ini akan membuat proses kebijakan berjalan dengan efektif. Sehingga kebijakan yang dihasilkan dapat diimplementasikan dengan baik.

Untuk melakukan analisis stakeholder, Kammi Schmeer (1999) menguraikan beberapa langkah yakni merencanakan proses, memilih dan mendefinisikan kebijakan, mengidentifikasi pemangku kepentingan kunci, menyesuaikan alat-alat yang digunakan, mengumpulkan dan mencatat informasi, mengisi tabel pemangku kepentingan, menganalisis tabel pemangku kepentingan dan menggunakan informasi tersebut.

C. Jaringan Aktor Kebijakan

1. Definisi Jaringan Aktor Kebijakan

Aktor kebijakan adalah individu atau kelompok/lembaga yang memiliki kepentingan dalam proses pembentukan kebijakan publik. Suatu kebijakan terbentuk dari serangkaian proses administratif, intelektual dan politis yang meniscayakan adanya interaksi aktor sebagai pihak-pihak yang berkepentingan dalam kebijakan yang akan dibuat. Proses interaksi antar aktor berpengaruh besar terhadap kebijakan yang terbentuk.

Untuk memahami interaksi aktor dalam proses pembentukan kebijakan publik, dapat dilihat dari perspektif jaringan. Dalam perspektif jaringan, aktor dalam pembentukan kebijakan tidak lagi terdiri dari pemerintah sebagai aktor tunggal saja, namun terdiri dari serangkaian jaringan aktor-aktor. Asumsi yang terbangun dalam teori jaringan adalah hubungan antar aktor bersifat saling tergantung satu sama lain. Atau dalam bahasa yang lebih teknis dapat diartikan bahwa setiap aktor membutuhkan sumber daya aktor lain untuk memenuhi kebutuhannya.

Jaringan kebijakan adalah satu dari kumpulan konsep yang berfokus pada hubungan dengan pemerintah dan ketergantungan pada aktor-aktor negara maupun aktor masyarakat lainnya. Dalam hal ini, jaringan kebijakan memfasilitasi koordinasi kepentingan publik dan swasta, serta sumber daya yang dalam hal ini dapat meningkatkan efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa jaringan aktor kebijakan adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan hubungan antar aktor-aktor dalam proses pembuatan kebijakan. Analisis jaringan aktor menjadi sangat penting karena proses interaksi antar aktor sangat berpengaruh terhadap kebijakan yang dihasilkan.

2. Klasifikasi Aktor Kebijakan

Secara umum terdapat dua klasifikasi aktor kebijakan. Yang mana kedua klasifikasi aktor tersebut adalah aktor kebijakan yang terlibat langsung dalam proses perumusan kebijakan dan aktor kebijakan yang tidak terlibat langsung dalam proses formulasi kebijakan, yakni mereka yang ikut serta dalam memberikan masukan dan turut mempengaruhi konten kebijakan publik (Agustino, 2017). Aktor-aktor kebijakan tersebut diantaranya adalah aktor negara (lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif) dan aktor non-negara (kelompok kepentingan dan kelompok penekan, partai politik, media massa, warga negara sebagai individu).

Selain pembahasan yang dilakukan Leo Agustino (2017) dalam bukunya "*Dasar-Dasar Kebijakan Publik*", pembahasan terkait aktor-aktor kebijakan juga dilakukan oleh John W. Kingdon (2014) dalam bukunya "*Agendas, Alternatives, and Public Policies*". Dalam buku tersebut, Kingdon juga membagi aktor-aktor kebijakan ke dalam dua bagian, yakni *Government* dan *Outside Government*. Dari sisi aktor *government* terdapat klasifikasi tiga jenis aktor, yakni *administration*, *bureaucrats*, and *parliament*. Berikut penjelasannya:

a. *Administration*

Administration sebagai aktor kebijakan masih terbagi lagi menjadi presiden atau pemimpin, staf yang bertanggungjawab pada presiden dan pejabat politik di departemen. Aktor jenis ini memiliki

pengaruh yang besar terhadap agenda yang akan dibahas dalam proses suatu kebijakan. Hal itu dikarenakan posisi jabatan yang tinggi dan kekuasaan yang lebih besar di banding aktor lainnya.

b. *Bureaucrats*

Bureaucrats sebagai aktor merupakan orang-orang yang menjabat sebagai aparatur sipil negara. Yang mana juga memiliki kewenangan secara otoritatif dalam proses pembuatan suatu kebijakan. Para eksekutif memiliki kekuasaan yang besar dalam mengatur agenda, namun untuk informasi yang bersifat lebih teknis, birokrat dapat menjadi sumber informasi yang tepat. Sehingga dengan demikian, probabilitas bagi birokrat dalam mempengaruhi kebijakan terletak pada alternatif-alternatif kebijakan yang ada.

c. *Parliament*

Parliament sebagai bagian ketiga dari aktor sisi *government* juga mempengaruhi kebijakan dengan skala kekuasaan yang besar. Suatu kebijakan yang diusulkan dan diproses untuk menghasilkan suatu kebijakan haruslah melalui tangan *parliament* atau wakil rakyat. Wakil rakyat merupakan jabatan penting dengan otoritas yang diakui oleh peraturan yang ada. Sehingga dapat mempengaruhi kebijakan yang akan diambil.

Aktor kebijakan selanjutnya berasal dari *outside government*. Yang mana aktor-aktor tersebut terdiri dari *interest group*,

academics/researches/consultant, the medias, political parties, private sector, dan NGOs. Berikut penjelasannya:

a. *Interest group*

Interest group atau kelompok kepentingan merupakan sekelompok orang yang memiliki kepentingan terhadap suatu kebijakan publik yang dicanangkan. Kelompok-kelompok kepentingan ini turut mempengaruhi pembuatan suatu kebijakan dengan cara memperjuangkan agenda yang menyangkut kepentingannya. Dengan begitu, suatu kebijakan yang dibuat nantinya akan memihak kepentingan yang diperjuangkan atau tidak merugikan kelompok-kelompok yang dibela. Beberapa kelompok kepentingan diantaranya adalah kelompok bisnis dan industri, profesional, buruh, dan kelompok kepentingan publik/NGOs.

b. *Academics, researches dan consultant.*

Aktor jenis ini merupakan aktor yang selalu dan seharusnya ada dalam proses kebijakan. Hal demikian dikarenakan kemampuan dan informasi yang dimiliki aktor ini. Dalam berbagai pokok bahasan, akademisi, peneliti dan konsultan sebagai ahli di bidangnya, diperlukan untuk memberikan saran terkait alternatif-alternatif kebijakan yang dapat dipilih. Yang mana alternatif tersebut merupakan hasil dari proses panjang penelitian yang

dilakukan. Sehingga akurasi dan pengambilan kebijakan nantinya dapat tepat sesuai kondisi yang ada.

c. *The Medias*

Peran penting media dalam menggiring opini publik dan memunculkan ide di tengah masyarakat sangatlah penting. Terutama hal tersebut mempengaruhi wakil rakyat yang memiliki konstituen. Persepsi tentang positif dan negatif sebagai potensi yang akan muncul di tengah masyarakat sangat dipengaruhi oleh berita-berita yang tersebar. Hal itu menjelaskan mengapa media termasuk aktor yang penting dalam proses kebijakan.

d. *Political parties*

Partai politik adalah organisasi yang dibentuk untuk memperjuangkan kepentingan politik tertentu. Baik itu pelaksanaan ideologi maupun untuk pencapaian tujuan-tujuan tertentu. Dalam proses kebijakan, partai politik memiliki kekuasaan yang besar dalam mempengaruhi pengambilan suatu kebijakan. Hal ini dikarenakan partai politik memiliki sekelompok pendukung dalam jumlah besar, sehingga isu ataupun ide yang dimunculkan partai politik lewat platform yang dimiliki memicu perhatian besar dari publik. Dan ini mempengaruhi proses kebijakan. Selain itu, partai politik juga memiliki kekuasaan melalui wakil-wakil partai yang ada dalam legislatif.

D. Stakeholder Mapping

1. Definisi Stakeholder Mapping

Stakeholder mapping adalah proses pemetaan pihak-pihak yang memiliki kepentingan (berpengaruh atau dipengaruhi) oleh suatu urusan, proyek, organisasi atau kebijakan tertentu. Tujuannya adalah untuk melihat berbagai kepentingan dari setiap stakeholder sehingga dapat diketahui proses saling mempengaruhi yang akan terbangun.

2. Klasifikasi Stakeholder

Ada tiga kelompok pemangku kepentingan yang dapat dibedakan (Crosby, 1992):

- a. Stakeholder utama (*primary stakeholder*) adalah mereka yang terkena dampak positif atau negatif yang signifikan dari kegiatan.
- b. Stakeholder penunjang (*secondary stakeholder*) adalah mereka yang tidak memiliki keterkaitan langsung tetapi memiliki kepedulian dan keprihatinan sehingga mereka membantu dalam proses penyampaian atau kebijakan. Mereka dapat termasuk pihak penyandang dana, pelaksana, pengawas, dan organisasi advokasi seperti LSM dan pihak swasta. Pemangku kepentingan penunjang dapat juga menjadi perorangan atau kelompok kunci yang memiliki kepentingan formal atau informal dalam beberapa kegiatan.

- c. Stakeholder kunci (*key stakeholder*) adalah mereka yang memiliki pengaruh kuat atau penting dalam masalah, kebutuhan, dan perhatian terhadap kelancaran kegiatan atau yang memiliki kewenangan legal dalam pengambilan keputusan sesuai dengan level yang dimilikinya.

E. Kebijakan Angkutan Sewa Khusus

Angkutan Sewa Khusus adalah pelayanan Angkutan dari pintu ke pintu dengan pengemudi, memiliki wilayah operasi dalam wilayah perkotaan, dari dan ke bandar udara, pelabuhan, atau simpul transportasi lainnya serta pemesanan menggunakan aplikasi berbasis teknologi informasi, dengan besaran tarif tercantum dalam aplikasi.

Angkutan Sewa Khusus berbeda dengan Angkutan Sewa Umum. Perbedaan tersebut dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 108 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek. Aturan tersebut mendefinisikan Angkutan Sewa Umum sebagai pelayanan angkutan dari pintu ke pintu yang disediakan dengan cara menyewa kendaraan dengan atau tanpa pengemudi dengan cara borongan berdasarkan jangka waktu tertentu. Sedangkan Angkutan Sewa Khusus adalah pelayanan angkutan dari pintu ke pintu dengan pengemudi, memiliki wilayah operasi dan pemesanan menggunakan aplikasi berbasis teknologi informasi.

Angkutan Sewa Khusus dalam penggunaannya hanya dapat diakses melalui penggunaan jaringan internet dan aplikasi berbasis teknologi informasi. Dalam pelaksanaan layanan, dapat dilakukan secara fleksibel, tergantung permintaan layanan dari pengguna jasa. Hal ini mengakibatkan kemudahan dibanding layanan angkutan lain yang memiliki jadwal operasi.

Untuk layanan yang disediakan, jenis angkutan ini dapat digunakan sebagai alat transportasi baik itu untuk manusia maupun untuk barang. Dalam pelayanan yang diberikan tersebut, pengguna jasa melakukan pembayaran sewa berupa tarif yang tertera di aplikasi layanan. Terkait besaran tarif, disesuaikan dengan jarak tempuh mobilisasi yang dilakukan.

Dalam hal regulasi, pemerintah telah mengeluarkan peraturan tentang Angkutan Sewa Khusus yakni Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 118 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus. Adanya aturan tersebut mengakomodir kepentingan masyarakat terkait kepastian hukum terhadap aspek keselamatan, keamanan, dan keteraturan penyelenggaraan. Lebih spesifik, aturan tersebut membahas tentang kriteria pelayanan, penetapan wilayah operasi dan perencanaan kebutuhan kendaraan bermotor umum, perusahaan angkutan sewa khusus, tarif, penggunaan aplikasi berbasis teknologi informasi,

pengawasan, perlindungan masyarakat, peran serta masyarakat, dan tata cara pengenaan sanksi administratif.

Lebih spesifik tentang tarif, dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 118 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus diatur tentang tarif sebagai berikut:

(1) Besaran tarif Angkutan Sewa Khusus yang berlaku paling sedikit sebesar tarif batas bawah dan paling banyak sebesar tarif batas atas. (2) Besaran tarif batas bawah dan tarif batas atas Angkutan Sewa Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Menteri atau Gubernur sesuai dengan wilayah operasi. (3) Usulan besaran tarif batas atas dan batas bawah Angkutan sewa khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) terlebih dahulu dilakukan kajian dengan pemangku kepentingan. (4) Besaran tarif yang ditetapkan oleh Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dijadikan pedoman bagi Gubernur dalam penetapan besaran tarif Angkutan Sewa Khusus.

Menindaklanjuti aturan tersebut, Sulawesi Selatan sebagai salah satu wilayah penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus telah mengeluarkan aturan. Aturan tersebut adalah Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 2559/XII/Tahun 2022 Tentang Penetapan Tarif Angkutan Sewa Khusus Dalam Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan. dalam aturan tersebut diatur tentang tarif batas bawah sebesar Rp. 5.444,24/KM dan batas atas sebesar Rp. 7.485,84/KM.

Selain membahas tentang besaran tarif, Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan tahun 2022 tentang Angkutan Sewa Khusus juga membahas tentang mekanisme pemberlakuan tarif. Adapun ketentuan

tersebut adalah besaran tarif batas atas dan batas bawah merupakan batasan toleransi besaran tarif yang boleh ditetapkan oleh pihak aplikator. Di luar dari besaran tarif tersebut, dikategorikan melanggar aturan. Selanjutnya pemberlakuan tarif untuk 2 kilometer pertama menggunakan tarif batas atas, setelah itu berlaku tarif batas atas dan tarif batas bawah. Pemberlakuan tarif setelah 2 kilometer pertama ditentukan oleh pihak aplikator sesuai dengan aturan yang ada. Hal tersebut bertujuan agar *driver* mendapatkan keuntungan dan pengguna jasa tidak merasa berat.

F. Kerangka Pikir

Memahami kebijakan tidak hanya dapat dilakukan dengan menganalisis prosesnya. Namun juga dapat dilakukan dengan menganalisis aktor-aktor yang terlibat. Termasuk dalam upaya memahami kebijakan Taksi *Online* di Sulawesi Selatan, dapat dilakukan dengan menganalisis aktor-aktor yang bermain.

Untuk melakukan analisis aktor-aktor kebijakan, John W. Kingdon (2014) dalam bukunya "*Agendas, Alternatives, and Public Policies*", merumuskan pandangan tentang aktor-aktor yang bermain dalam suatu kebijakan. Pandangan tersebut kemudian dikenal dengan istilah Teori Jaringan Aktor Kebijakan. Menurutnya, kebijakan merupakan hasil dari diskusi panjang tentang agenda dan alternatif yang dilakukan oleh aktor-aktor kebijakan yang bermain.

Kingdon (2014) terdapat dua klasifikasi aktor-aktor kebijakan, yakni aktor *government* dan aktor *outside-government*. Dari sisi aktor *government* terdapat Gubernur, Kepala Dinas Perhubungan, dan DPRD Sulawesi Selatan. Dan dari sisi aktor *outside-government* terdapat aplikator, komunitas *driver*, masyarakat, akademisi/peneliti/konsultan, media dan partai politik.

Interaksi antar aktor yang terjadi akan menghasilkan kebijakan yang mempengaruhi setiap *stakeholder*. Artinya, baik buruknya suatu kebijakan yang dihasilkan maupun implementasinya, tergantung dari bagaimana proses diskusi, lobi, dan saling mempengaruhi antar aktor-aktor. Dalam kata lain, jika penetapan aktor-aktor dalam proses perumusan kebijakan dilakukan dengan tepat, maka akan menghasilkan formulasi kebijakan yang berkualitas, representatif dan implementatif.

Gambar II.1 Kerangka Pikir

