

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Kawasan Metropolitan Mamminasata, yang mencakup Makassar, Maros, Sungguminasa (Gowa) dan Takalar, menunjukkan dinamika urbanisasi yang signifikan. Data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Sulawesi Selatan mencatat pertumbuhan penduduk berkelanjutan di kawasan ini yang mencapai total sekitar 2,95 juta jiwa pada tahun 2024 (BPS Sulsel, 2024), yang secara langsung meningkatkan mobilitas. Seiring dengan itu, jumlah kendaraan bermotor pribadi terus meningkat pesat, mencapai lebih dari 4,7 juta unit (BPS Sulsel, 2024). Peningkatan volume kendaraan ini berkontribusi signifikan terhadap masalah perkotaan seperti kemacetan lalu lintas dan penurunan kualitas udara yang menjadi perhatian utama dalam perencanaan kota dan menuntut intervensi kebijakan publik. Isu ini juga berkaitan erat dengan tujuan pembangunan berkelanjutan global untuk mengurangi dampak lingkungan dari sektor transportasi (UNEP, 2021). Secara umum, penyelenggaraan transportasi publik di kota-kota besar yang ada di Indonesia dinilai masih menghadapi banyak kendala, termasuk kurangnya sarana, infrastruktur yang belum memadai, tata ruang yang kurang mendukung, dan kualitas pelayanan yang belum optimal (Arifin et.al, 2023), menyoroti tantangan klasik dalam manajemen dan pelayanan publik di Indonesia.

Dalam konteks administrasi publik kontemporer, pendekatan normatif dan struktural sering kali gagal menjelaskan mengapa kebijakan yang dirancang dengan baik secara teknis, tidak selalu menghasilkan perubahan sosial yang diharapkan di lapangan. Sebagaimana dinyatakan oleh Peters (2021), *“public policy cannot be fully understood without paying attention to the context in which it is embedded, including cultural and institutional environments.”* Artinya, pemahaman terhadap konteks sosial-budaya menjadi kunci dalam efektivitas implementasi kebijakan. Di sinilah pendekatan Antropologi Kebijakan menjadi penting dalam administrasi publik, karena memungkinkan pengungkapan relasi kekuasaan, makna simbolik, serta dinamika penerimaan masyarakat terhadap suatu kebijakan. Pendekatan ini menjadi sangat relevan diterapkan pada konteks Mamminasata yang sarat dengan kompleksitas sosial-budaya, sebagaimana akan dibahas berikut.

Dunn (2017) dalam bukunya *“Public Policy Analysis”* juga menegaskan bahwa implementasi kebijakan harus dianalisis sebagai proses sosial, bukan hanya proses administratif. Ketika kebijakan masuk ke ruang publik, ia akan “dinegosiasikan ulang” oleh aktor-aktor lokal dengan kepentingan, nilai, dan interpretasi yang beragam. Oleh karena itu, pendekatan yang peka terhadap budaya dan praktik keseharian masyarakat menjadi penting agar kebijakan publik tidak hanya rasional secara formal, tetapi juga berakar secara sosial. Dalam konteks ini, antropologi kebijakan sebagaimana dikembangkan oleh Shore dan Wright (1997) menjadi alat analisis yang krusial untuk memahami bagaimana kebijakan dibentuk, dimaknai, dan dialami oleh masyarakat dari bawah.

Dalam upaya mengatasi tantangan mobilitas ini dan sejalan dengan amanat Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2011 tentang Tata Ruang Mamminasata yang menekankan integrasi transportasi, Pemerintah Pusat melalui Kementerian Perhubungan mengimplementasikan program *Buy The Service* (BTS) dengan nama layanan Teman Bus. Nama ini merupakan akronim dari Transportasi Ekonomis, Mudah, Andal dan Nyaman, yang mencerminkan tujuan program untuk menyediakan layanan bus modern berbasis Standar Pelayanan Minimal (SPM). SPM ini sendiri

merupakan instrumen penting dalam pelayanan publik untuk menetapkan standar kualitas, mengukur kinerja penyedia layanan, dan memastikan akuntabilitas. Landasan hukum utama yang mengatur SPM untuk angkutan orang dalam trayek seperti ini adalah Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 98 Tahun 2013 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Dalam Trayek, yang kemudian disempurnakan oleh Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 29 Tahun 2015, sebagai turunan dari amanat Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Kementerian Perhubungan, 2020). SPM ini mencakup berbagai aspek standar layanan yang wajib dipenuhi, meliputi keamanan, keselamatan, kenyamanan, keterjangkauan, kesetaraan, hingga keteraturan operasional (Permenhub No. 98/2013; Permenhub No. 29/2015). Dengan 87 unit bus yang melayani empat koridor utama di awal peluncurannya (Kementerian Perhubungan RI, 2021), BTS Teman Bus Mamminasata diharapkan menjadi solusi transportasi massal yang efisien dan terjangkau sesuai standar tersebut, sekaligus mendukung konsep pengembangan kota yang lebih luas seperti *Transit Oriented Development* (TOD) (Nurdiansyah dan Lestari, 2024). Program BTS Teman Bus tidak hanya diimplementasikan di Mamminasata, tetapi juga di beberapa kota besar lainnya di Indonesia seperti Palembang, Medan, Surabaya, Bandung, dan Solo. Meskipun bertujuan sama, implementasi di berbagai kota tersebut juga dilaporkan menghadapi tantangan serupa, seperti masalah sosialisasi, pemenuhan target penumpang, dan isu sarana prasarana halte (Gunarto et.al., 2023), menunjukkan adanya pola tantangan implementasi kebijakan publik berskala nasional yang menarik untuk dikaji dari perspektif administrasi publik.

Data awal dari evaluasi implementasi di Mamminasata menunjukkan adanya tantangan signifikan dalam mencapai tujuan tersebut. Laporan evaluasi oleh *Institute for Transportation and Development Policy* (ITDP) pada tahun 2023 menunjukkan bahwa rata-rata jumlah penumpang per bus per hari masih sangat rendah, berkisar antara 69 hingga 104 penumpang tergantung koridor (ITDP, 2023), angka yang jauh di bawah standar minimal yang di harapkan untuk operasional bus perkotaan yang efisien. Menariknya, di tengah tantangan utilisasi tersebut, sebuah studi terhadap penumpang di koridor II (Mall Panakukang – Bandara) justru menemukan bahwa persepsi mereka terhadap kualitas pelayanan Teman Bus, berdasarkan aspek-aspek SPM seperti keselamatan, keamanan, dan kenyamanan, secara umum tergolong “Sangat Baik” (Leatemia et.al., 2024). Studi lain oleh Truly Andira Salsabilah S (2022) juga mengidentifikasi aspek keselamatan, kenyamanan, dan tarif terjangkau sebagai faktor pelayanan yang paling memenuhi kebutuhan perjalanan masyarakat menurut pengguna Trans Mamminasata. Rendahnya tingkat utilisasi ini, meskipun ada persepsi kualitas positif dari sebagian pengguna pada aspek tertentu, tetap menimbulkan pertanyaan kritis mengenai efektivitas kebijakan, penerimaan inovasi layanan publik dan kesenjangan antara output kebijakan (layanan disediakan) dengan outcome (perubahan perilaku/penggunaan oleh masyarakat luas) sehingga menjadi isu-isu sentral dalam studi administrasi publik (Damayanti et.al., 2023). Faktor lain seperti korelasi preferensi yang lebih rendah terhadap waktu tempuh BTS dibandingkan Gojek (Rafli, et.al., 2024), serta harapan pengguna akan kepastian jadwal dan fasilitas halte yang lebih baik (Leatemia et.al., 2024; Truly Andira Salsabilah S, 2022), menunjukkan adanya area perbaikan yang signifikan dalam perancangan dan manajemen pelayanan publik. Namun, efektivitas kebijakan ini tidak bisa hanya diukur dari sisi teknis. Dalam praktiknya, muncul kompleksitas sosial yang memperlihatkan ketidaksesuaian antara desain dan realitas lapangan.

Fenomena rendahnya utilisasi ini diperumit oleh dinamika sosial yang menyertainya. Observasi lapangan dan laporan media mengindikasikan adanya resistensi dari pengemudi transportasi informal (pete-pete). Sebagai contoh, pada November 2021, puluhan sopir angkot (pete-pete) melakukan aksi unjuk rasa di depan Kantor DPRD Kota Makassar, menolak operasional Teman Bus yang dianggap tumpang tindih dengan rute mereka dan secara drastis mengurangi pendapatan mereka, serta menuntut kejelasan solusi dari pemerintah (Antara News Makassar, 2021). Resistensi dari pengemudi pete-pete ini perlu dipahami lebih dari sekadar penolakan terhadap kompetisi. Selama beberapa dekade, pete-pete telah menjadi tulang punggung transportasi publik informal di Makassar dan sekitarnya, tidak hanya sebagai moda transportasi tetapi juga sebagai sumber mata pencaharian penting bagi ribuan keluarga. Sistem operasional pete-pete yang fleksibel (rute bisa dinegosiasikan, berhenti di mana saja) juga telah membentuk kebiasaan dan ekspektasi mobilitas masyarakat.

Budaya bertransportasi masyarakat Mamminasata tidak hanya dibentuk oleh ketersediaan moda angkutan, tetapi juga oleh sistem nilai, pola sosial, dan relasi ekonomi yang sudah mengakar kuat. Pete-pete sebagai moda transportasi informal telah membentuk “ekosistem mobilitas” tersendiri, di mana fleksibilitas rute, kedekatan sosial antara sopir dan penumpang, serta mekanisme informal dalam penentuan tarif dan pemberhentian menjadi ciri khasnya. Fenomena ini mencerminkan apa yang disebut oleh Scott (1998) sebagai “*local rationalities*”, praktik yang secara informal dianggap lebih efisien dan relevan dengan masyarakat, meskipun tidak selalu sesuai dengan kerangka formal negara. Dalam konteks Mamminasata, preferensi terhadap transportasi informal juga dipengaruhi oleh struktur spasial perkotaan yang tidak selalu mendukung integrasi transportasi publik formal, serta minimnya fasilitas halte yang representatif di daerah pinggiran. Hal ini membuat masyarakat cenderung memilih moda yang fleksibel dan adaptif terhadap kebutuhan mereka sehari-hari. Selain itu, proses sosialisasi dan habituasi terhadap sistem transportasi digital seperti pembayaran secara elektronik dan aplikasi tracking rute masih relatif rendah dikalangan pengguna kelas menengah ke bawah, terutama wilayah sub-urban. Fenomena ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan transportasi tidak bisa dilepaskan dari “budaya mobilitas” lokal yang telah terbentuk selama puluhan tahun, dan karena itu perlu dipahami melalui pendekatan yang holistik dan berpusat pada masyarakat. Dengan demikian, fenomena budaya transportasi ini menjadi variabel penting dalam menjelaskan dinamika penerimaan, adaptasi, maupun resistensi terhadap kebijakan BTS Teman Bus di Mamminasata.

Kehadiran BTS dengan sistem yang lebih terstruktur dan formal menantang tatanan sosial-ekonomi dan budaya mobilitas yang sudah lama terbangun ini. Fenomena ini relevan bagi administrasi publik dalam konteks manajemen perubahan dan pengelolaan dampka sosial kebijakan. Selain itu, pengenalan sistem pembayaran non-tunai dan rute/halte tetap, sebagai bagian dari modernisasi layanan, menimbulkan kekhawatiran akan potensi eksklusi sosial bagi segmen masyarakat yang belum terbiasa atau tidak memiliki akses mudah ke teknologi digital. Ini menjadi isu keadilan (*equity*) yang fundamental dalam pelayanan publik dan seringkali menjadi perhatian dalam analisis dampak sosial kebijakan teknologi. Tantangan infrastruktur pendukung seperti kondisi halte yang kurang terawat atau bahkan dialihfungsikan juga menjadi masalah nyata di lapangan (Nurdiansyah & Lestari, 2024).

Kesenjangan antara desain kebijakan yang rasional teknoratis (dengan target SPM dan penggunaan teknologi), realitas sosial budaya yang kompleks di

Mamminasata (rendahnya utilisasi, resistensi sosial, potensi eksklusivitas, namun persepsi pengguna yang ada cenderung positif pada aspek tertentu), serta tantangan implementasi yang lebih luas dalam konteks kebijakan transportasi nasional (Arifin et al., 2023) inilah yang menjadi fokus utama penelitian ini. Untuk memahami akar permasalahan ini secara mendalam, studi administrasi publik konvensional yang berfokus pada struktur, proses, atau sumber daya mungkin belum cukup menangkap nuansa interaksi antara kebijakan dan konteks sosial budayanya. Di sinilah Antropologi Kebijakan (Shore & Wright, 1997) menawarkan kerangka kerja analitis yang melengkapi dan memperkaya perspektif administrasi publik. Menurut Shore dan Wright (1997), kebijakan adalah "teks budaya" yang mencerminkan nilai-nilai dominan, membentuk norma baru, dan menciptakan relasi kekuasaan dalam masyarakat. Antropologi kebijakan memberikan lensa analitis yang unik untuk memahami dampak kebijakan dari perspektif masyarakat yang terdampak, serta bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan, diterima, atau ditolak. Pendekatan ini mengkaji kebijakan sebagai fenomena sosial dan budaya, sebagai bahasa yang membentuk persepsi dan kekuasaan (Shore & Wright, 1997) yang relevan dengan komunikasi kebijakan dan analisis pemangku kepentingan, sebagai agen yang menyebarkan nilai dan norma budaya baru (Shore & Wright, 1997; Toussef et al., 2023) untuk memahami penerimaan publik dan perubahan perilaku yang diinginkan, dan sebagai teknologi politik yang mengatur perilaku dan membentuk subjektivitas masyarakat (Shore & Wright, 1997; Foucault, 1991) berkaitan dengan mekanisme *governance* relasi negara-warga, dan dampak kebijakan pada identitas. Pendekatan ini menekankan pentingnya memahami bagaimana "makna lokal" dan "praktik keseharian" mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, sebuah aspek krusial namun terkadang terabaikan dalam analisis kebijakan yang lebih *top-down* (Shore & Wright, 1997; Pellissery, 2014).

Lebih lanjut, bahwa implementasi kebijakan publik jarang bersifat statis. Program BTS di Mamminasata, seperti halnya di kota lain (misalnya Solo), kemungkinan mengalami adaptasi atau penyesuaian seiring waktu sebagai respon terhadap evaluasi dan dinamika lapangan, termasuk kemungkinan perubahan dalam pengelolaan di masa depan seperti wacana pengambilalihan oleh pemerintah daerah. Memahami proses adaptasi (atau ketiadaannya), termasuk tantangan koordinasi antara pusat dan daerah, juga relevan dalam analisis kebijakan, terutama terkait isu desentralisasi, hubungan antar pemerintah, dan kapasitas kelembagaan dalam pelayanan publik (Aslinda & Ibrahim, 2017).

Dengan menerapkan lensa Antropologi Kebijakan pada kasus BTS Mamminasata, penelitian ini bertujuan mengungkap bagaimana kebijakan ini diinterpretasikan, dinegosiasikan, dan dialami oleh berbagai aktor di tingkat lokal. Pemahaman mendalam mengenai interaksi antara kebijakan, budaya, kekuasaan, dan praktik sehari-hari ini sangat krusial bagi disiplin ilmu Administrasi Publik. Temuan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan berharga bagi perancangan kebijakan publik yang lebih efektif, adaptif secara kontekstual, dan inklusif secara sosial. Secara spesifik, penelitian ini dapat menginformasikan praktik administrasi publik dalam hal komunikasi kebijakan, manajemen pemangku kepentingan, desain layanan publik yang sensitif budaya, dan upaya mengatasi tantangan implementasi kebijakan di tangan keberagaman sosial masyarakat.

Penelitian ini akan memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai: (1) Bagaimana kebijakan Teman Bus menggunakan bahasa untuk membentuk persepsi masyarakat tentang transportasi publik dan menciptakan relasi kekuasaan antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta/pengelola dalam

implementasinya di kawasan Mamminasata?; (2) Bagaimana kebijakan Teman Bus membentuk nilai-nilai sosial baru dalam masyarakat Mamminasata, khususnya dalam hal mobilitas dan aksesibilitas transportasi?; (3) Bagaimana kebijakan Teman Bus digunakan sebagai instrumen untuk mengatur perilaku masyarakat, menciptakan kontrol sosial, dan membentuk subjektivitas pengguna transportasi publik di kawasan Mamminasata?

## 1.2 Tinjauan Teori

### 1.2.1 Antropologi Kebijakan

Antropologi kebijakan memiliki sejarah yang panjang dalam kaitannya dengan kebijakan publik. Pada awalnya, antropologi lebih fokus pada masyarakat kecil dan terisolasi, dengan tujuan menggali budaya dan norma sosial yang ada dalam suatu komunitas (Shore & Wright, 1997). Namun, sejak pertengahan abad ke-20, terutama setelah munculnya pemikiran "studi ke atas" atau *study-up* (Nader, 1974), di mana antropolog mulai mengalihkan perhatian mereka pada kekuasaan, institusi besar, dan proses kebijakan, pendekatan ini mulai berkembang ke arah yang lebih kritis terhadap kebijakan publik. Misalnya, sejak 1960-an, para antropolog di India mulai terlibat dalam masalah kebijakan pembangunan dan hubungan antara negara dan masyarakat adat (Pellissery, 2014). Dengan demikian, antropologi kebijakan mulai memperkenalkan perspektif baru dalam memahami proses kebijakan, yang sebelumnya diabaikan dalam penelitian sosial.

Dalam konteks ini, Shore dan Wright (1997) menjelaskan bahwa kebijakan tidak hanya berfungsi sebagai alat untuk mengatur masyarakat, tetapi juga sebagai alat pembentukan norma sosial. Kebijakan, menurut mereka, berfungsi sebagai "teks budaya", sebagai perangkat klasifikasi yang memberikan makna kepada kelompok sosial tertentu, dan sebagai alat yang digunakan oleh negara untuk mendominasi atau membatasi kelompok yang lain. Pandangan ini penting karena kebijakan sering kali membawa dampak yang jauh melampaui tujuannya yang eksplisit, menciptakan kategori sosial baru dan membentuk struktur kekuasaan yang ada dalam masyarakat. Kebijakan publik dapat memperkuat atau meredakan ketimpangan sosial yang sudah ada, seperti yang terlihat pada kebijakan pembangunan yang menguntungkan pihak-pihak tertentu, namun merugikan kelompok yang lebih rentan atau terpinggirkan (Wedel et al., 2005).

Penting untuk menggunakan antropologi kebijakan dalam analisis kebijakan publik karena pendekatan ini menawarkan pemahaman yang lebih mendalam mengenai interaksi antara kebijakan, kekuasaan, budaya, dan teknologi. Salah satu alasan utamanya adalah bahwa kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh rasionalitas teknis, tetapi juga oleh kekuatan budaya dan politik yang membentuk struktur sosial. Bahasa kebijakan memainkan peran yang sangat penting dalam proses ini. Bahasa yang digunakan dalam kebijakan, seperti "transportasi berkelanjutan" atau "mobilitas modern", sering kali bertujuan untuk menciptakan narasi yang mendukung kebijakan tersebut, dan dapat mempengaruhi bagaimana masyarakat melihat kebijakan tersebut. Melalui bahasa, pemerintah dan pembuat kebijakan membingkai kebijakan sebagai sesuatu yang netral dan bertujuan untuk kebaikan masyarakat, padahal sering kali ada dampak yang tidak terlihat pada kelompok tertentu.

Selain itu, agen budaya juga memainkan peran penting dalam implementasi kebijakan. Sebagai contoh, dalam kebijakan transportasi Teman Bus di Mamminasata, norma dan nilai budaya masyarakat lokal dapat mempengaruhi bagaimana mereka menerima atau menolak kebijakan tersebut. Kebijakan ini bisa

jadi lebih mudah diterima di masyarakat perkotaan yang lebih terhubung dengan sistem transportasi publik, tetapi mungkin tidak begitu diterima di wilayah pedesaan yang lebih terbiasa dengan sistem transportasi informal. Oleh karena itu, agen budaya dalam masyarakat termasuk aktor sosial seperti pengemudi angkutan informal dapat berperan dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan kebijakan (Pellissery, 2014).

Pentingnya menggunakan teknologi politik atau subjektivitas dalam analisis kebijakan juga tidak bisa diabaikan. Teknologi politik di sini merujuk pada penggunaan mekanisme administratif dan teknis yang digunakan dalam kebijakan untuk mengatur perilaku individu dan masyarakat, seperti sistem tiket elektronik dalam kebijakan transportasi atau aplikasi perjalanan. Teknologi ini membentuk identitas baru di antara pengguna, yang mengubah cara orang memandang diri mereka dalam konteks kebijakan yang lebih besar. Namun, teknologi ini juga dapat menciptakan eksklusi sosial, bagi mereka yang tidak memiliki akses atau kemampuan untuk menggunakan teknologi tersebut. Di sisi lain, subjektivitas mencerminkan bagaimana kebijakan mempengaruhi cara individu melihat diri mereka sendiri dalam konteks yang lebih besar, dan bagaimana mereka menyesuaikan perilaku mereka sesuai dengan norma yang diterapkan oleh kebijakan.

Dengan demikian, antropologi kebijakan menawarkan perspektif yang unik dan kritis dalam memahami kebijakan publik. Penggunaan indikator bahasa dan kekuasaan, agen budaya, serta teknologi politik atau subjektivitas sebagai pendekatan analisis memungkinkan kita untuk memahami bagaimana kebijakan tidak hanya mengatur masyarakat, tetapi juga membentuk relasi sosial, kekuasaan, dan identitas budaya dalam masyarakat. Antropologi kebijakan memberi kita alat untuk melihat kebijakan sebagai bagian dari proses sosial yang lebih luas, yang mencakup kekuasaan, norma, dan interaksi budaya yang sering kali tersembunyi di balik kebijakan teknis yang tampaknya rasional.

Lebih lanjut, dalam studi kebijakan publik, pemahaman terhadap narasi lokal yang muncul di masyarakat semakin dibutuhkan. Paradigma kebijakan *top-down* yang selama ini dominan dianggap kurang efektif dalam meningkatkan kualitas tata kehidupan yang baik. Oleh karena itu, terjadi pergeseran menuju paradigma *bottom-up*, yang lebih mengutamakan suara masyarakat. Sudah saatnya narasi lokal yang kaya akan nilai kehidupan diangkat ke tingkat yang lebih luas, baik multilokal maupun nasional. Bahkan, jika memungkinkan, narasi lokal ini dapat menggantikan narasi global yang sering kali tidak sesuai dengan konteks lokal (Wibisono, 2020).

Dalam penelitian ini, kerangka teori yang digunakan mengacu pada beberapa konsep dari Shore dan Wright (1997) dalam buku "*Anthropology of Policy: Perspectives on Governance and Power*", yang relevan untuk analisis kebijakan transportasi umum:

- a. Kebijakan sebagai Bahasa dan Kekuasaan (*Policy as Language and Power*)  
Kebijakan publik berfungsi sebagai bahasa yang membentuk realitas sosial dan relasi kekuasaan. Dalam hal ini, bahasa kebijakan bukan hanya berfungsi untuk mendeskripsikan langkah-langkah teknis atau administratif yang diambil oleh pemerintah, tetapi juga berperan dalam membentuk relasi kekuasaan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Bahasa yang digunakan dalam perumusan kebijakan akan mempengaruhi bagaimana kebijakan tersebut diterima dan dipahami oleh berbagai kelompok masyarakat.
- b. Kebijakan sebagai Agen Budaya (*Policy as Cultural Agent*)

Kebijakan transportasi berperan dalam membentuk struktur sosial dan budaya masyarakat. Dalam konteks kebijakan ini, kita akan menganalisis bagaimana kebijakan ini mempengaruhi interaksi sosial antara masyarakat perkotaan dan pedesaan, serta bagaimana kebijakan ini memperkenalkan nilai-nilai tertentu yang mempengaruhi pola mobilitas masyarakat.

- c. Kebijakan sebagai Teknologi Politik (*Policy as Political Technology*)  
 Dalam *Anthropology of Policy: Perspectives on Governance and Power* (Shore & Wright, 1997), kebijakan dipandang sebagai "teknologi politik" yang membentuk subjek dan identitas dalam masyarakat. Kebijakan, dalam pandangan mereka, bukan hanya sebagai alat yang digunakan untuk mengatur perilaku individu dari luar, tetapi juga sebagai mekanisme yang mempengaruhi subjektivitas individu. Kebijakan membentuk cara individu melihat diri mereka sendiri dan interaksi mereka dalam masyarakat melalui proses "*governmentality*" yang lebih kompleks, sebagaimana dijelaskan oleh Foucault. Ini merujuk pada cara-cara di mana kebijakan memodifikasi tindakan dan perilaku individu dengan menciptakan norma-norma sosial yang mereka ikuti tanpa kesadaran penuh.

### 1.2.2 Kerangka Pikir

Kerangka pikir penelitian ini disusun untuk memberikan arah analisis terhadap implementasi kebijakan transportasi Buy The Service (BTS) Teman Bus di kawasan Mamminasata. Penelitian berangkat dari pemahaman bahwa kebijakan publik tidak hanya merupakan instrumen administratif, tetapi juga bagian dari proses sosial dan budaya yang sarat dengan makna, nilai, serta relasi kekuasaan. Dengan demikian, kebijakan perlu dipahami tidak hanya dari sisi teknis, melainkan juga dari bagaimana ia diproduksi, dimaknai, dinegosiasikan, dan direspon dalam konteks masyarakat lokal.

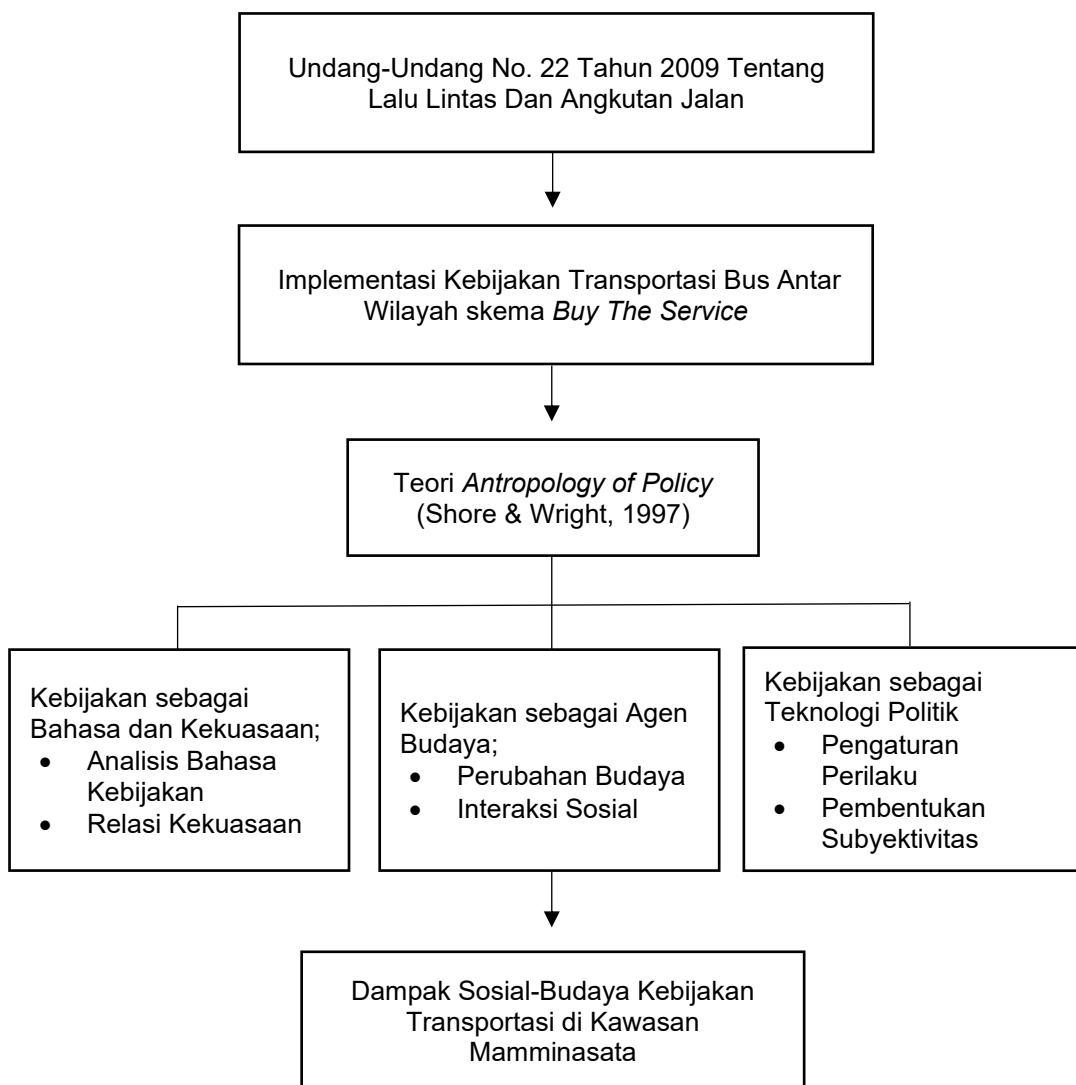
Dalam kerangka ini, kebijakan BTS Teman Bus ditempatkan sebagai titik masuk utama yang dianalisis menggunakan perspektif Antropologi Kebijakan sebagaimana dikembangkan oleh Shore & Wright (1997). Perspektif ini digunakan bukan untuk mengulang teori yang telah dibahas, melainkan sebagai lensa konseptual dalam membaca fenomena kebijakan. Tiga dimensi yang menjadi pijakan analisis adalah:

1. Kebijakan sebagai Bahasa dan Kekuasaan, yaitu bagaimana narasi kebijakan dan istilah-istilah yang digunakan pemerintah dapat membentuk legitimasi sekaligus relasi kuasa.
2. Kebijakan sebagai Agen Budaya, yakni bagaimana kebijakan memperkenalkan nilai-nilai dan norma baru yang berpotensi mengubah praktik mobilitas dan pola interaksi sosial masyarakat.
3. Kebijakan sebagai Teknologi Politik, yaitu bagaimana perangkat regulasi, standar pelayanan, dan teknologi digunakan sebagai instrumen untuk mengatur perilaku masyarakat serta membentuk identitas baru sebagai pengguna transportasi publik.

Ketiga dimensi ini menjadi kerangka untuk melihat implementasi kebijakan Teman Bus sebagai proses yang melibatkan beragam aktor, mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, operator, hingga masyarakat pengguna. Proses implementasi dipahami bukan sekadar pelaksanaan teknis, tetapi sebagai arena interaksi yang kompleks, di mana kebijakan dapat menimbulkan penerimaan, resistensi, atau bahkan adaptasi baru.

Dengan demikian, kerangka pikir penelitian ini menekankan bahwa analisis kebijakan BTS Teman Bus perlu diarahkan pada pemahaman yang holistik. Kebijakan diposisikan sebagai fenomena multidimensional yang mengandung aspek bahasa, budaya, dan teknologi politik, sehingga memungkinkan peneliti untuk mengungkap makna yang lebih dalam dari implementasi kebijakan transportasi publik di kawasan Mamminasata.

Gambar 1. 1 Kerangka Pikir



## 1.3 Tujuan dan Manfaat

### 1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan Teman Bus dengan skema *Buy The Service* (BTS) di kawasan Mamminasata, dengan fokus pada dampak sosial dan budaya yang ditimbulkan. Penelitian ini akan mengidentifikasi perubahan dalam pola mobilitas masyarakat, menganalisis bahasa kebijakan yang digunakan, serta mengkaji peran budaya lokal dan teknologi dalam membentuk persepsi dan interaksi sosial.

### 1.3.2 Manfaat Penelitian

#### a. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan evaluasi dan rekomendasi kebijakan bagi pemerintah daerah dan pusat dalam meningkatkan efektivitas kebijakan BTS di Mamminasata. Dengan memahami tantangan sosial dan budaya dalam implementasi kebijakan ini, penelitian ini dapat membantu dalam menyusun strategi integrasi transportasi umum dengan transportasi informal, seperti *pete-pete*, sehingga kebijakan lebih inklusif dan berkelanjutan. Selain itu, penelitian ini juga akan mengidentifikasi dampak program subsidi BTS terhadap perilaku pengguna, serta peluang dalam digitalisasi sistem transportasi, seperti sistem tiket elektronik dan aplikasi perjalanan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya transportasi publik yang lebih efisien, ramah lingkungan, dan mudah diakses oleh berbagai kelompok sosial.

#### b. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini akan berkontribusi dalam pengembangan kajian Antropologi Kebijakan, khususnya dalam memahami bagaimana kebijakan transportasi membentuk realitas sosial dan budaya masyarakat. Pendekatan etnografi kebijakan yang digunakan dalam penelitian ini memungkinkan analisis mendalam terhadap implementasi kebijakan BTS, serta bagaimana masyarakat dan aktor-aktor terkait menerima, menolak, atau menyesuaikan diri dengan kebijakan tersebut (Shore & Wright, 2015; Creswell, 2013). Selain itu, penelitian ini juga akan memperkaya literatur tentang transportasi sebagai ruang sosial, di mana kebijakan transportasi tidak hanya mengatur mobilitas, tetapi juga menciptakan identitas sosial baru dan mempengaruhi dinamika kekuasaan dalam masyarakat (Foucault, 1991; Urry, 2007).

## **BAB II METODE PENELITIAN**

### **2.1 Pendekatan Penelitian**

Creswell (2018) menjelaskan bahwa pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami fenomena sosial secara mendalam dan holistik dengan menggali makna subjektif yang diberikan oleh individu atau kelompok terhadap pengalaman mereka. Penelitian kualitatif berfokus pada penyusunan narasi atau deskripsi mendalam dari fenomena yang terjadi, bukan untuk menguji hipotesis atau hubungan sebab-akibat. Dalam penelitian ini, pendekatan ini membantu menggali berbagai dimensi kebijakan transportasi Teman Bus Trans Mamminasata, yang melibatkan aktor-aktor dengan latar belakang sosial, budaya, dan politik yang berbeda.

Menurut Creswell, penelitian kualitatif memungkinkan peneliti untuk menggali makna, persepsi, dan pengalaman dari partisipan, serta menggambarkan bagaimana kebijakan dipahami dan diterima dalam konteks sosial yang lebih luas. Penelitian ini bersifat induktif, yang berarti teori dan pemahaman berkembang seiring dengan pengumpulan dan analisis data, tanpa mengandalkan teori yang telah ada sebelumnya. Ini sangat relevan dalam konteks kebijakan transportasi yang dinamis dan terkait dengan perubahan sosial, budaya, serta politik yang terjadi di kawasan Mamminasata.

### **2.2 Desain Penelitian**

Dalam penelitian ini, digunakan pendekatan kualitatif dengan metode etnografi, yang bertujuan untuk memahami bagaimana kebijakan transportasi umum *Buy The Service* (BTS) Teman Bus di Mamminasata diimplementasikan, diadaptasi, dan diterima oleh berbagai aktor sosial yang terlibat. Pendekatan Antropologi Kebijakan digunakan sebagai landasan analisis untuk melihat kebijakan tidak hanya sebagai dokumen administratif, tetapi juga sebagai proses sosial dan budaya yang berinteraksi dengan norma, nilai, dan praktik masyarakat.

Menurut Creswell (2013), penelitian etnografi cocok digunakan ketika tujuan penelitian adalah menganalisis fenomena sosial dalam lingkungan budaya tertentu, dengan menyoroti bagaimana individu dan kelompok berinteraksi dalam konteks sosial yang spesifik. Etnografi digunakan peneliti untuk menggali makna, praktik, dan dinamika sosial yang terbentuk dalam masyarakat akibat kebijakan tertentu.

### **2.3 Prosedur Penelitian**

#### **2.1.1 Penentuan Informan**

Penentuan informan dalam penelitian ini dipilih secara purposif, yaitu berdasarkan keterkaitan langsung mereka dengan fenomena yang diteliti. Pendekatan ini memungkinkan peneliti menggali pemahaman yang mendalam dari individu-individu yang dianggap memiliki pengalaman, pengetahuan, atau posisi yang relevan terhadap isu yang dikaji. Kriteria utama dalam pemilihan informan adalah pengetahuan mereka mengenai kebijakan dan implementasi BTS Teman Bus Trans Mamminasata. Informan berasal dari berbagai pemangku kepentingan untuk mendapatkan perspektif yang komprehensif. Dari unsur pemerintah, informan dipilih dari UPT Trans Mamminasata Dinas Perhubungan Provinsi Sulsel, Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Provinsi Sulsel, dan Dinas Perhubungan Kota Makassar untuk memahami aspek perencanaan, regulasi, dan pengelolaan teknis

kebijakan. Dari sisi pelaksana, informan mencakup Operator/Manajemen Pengelola dan Pramudi Teman Bus untuk menggali informasi seputar operasional harian dan pengalaman di lapangan. Untuk memahami dampak sosial dan ekonomi, informan juga dipilih dari kelompok yang terdampak, seperti Pengemudi Transportasi Informal (pete-pete) dan perwakilan Organisasi Angkutan Darat (Organda). Persepektif pengguna layanan digali dari Masyarakat Pengguna atau Komunitas, sementara analisis kebijakan yang lebih luas didapatkan dari seorang Pengamat Perkotaan. Kombinasi informan ini bertujuan untuk mengeksplorasi bagaimana kebijakan tersebut dipersepsikan dan diterima oleh berbagai aktor yang terlibat.

Tabel 2. 1 Informan Peneliti

NO	KETERANGAN	JUMLAH
1	Dinas Perhubungan Prov. Sulsel	1
2	Balai Pengelola Transportasi Darat Kelas II Prov. Sulsel	1
3	Dinas Perhubungan Kota Makassar	1
4	Operator/ Manajemen Pengelola BTS Teman Bus Trans Mamminasata	2
5	Pramudi Teman Bus Trans Mamminasata	2
6	Pengemudi Transportasi Informal	3
8	Organisasi Angkutan Darat (Organda)	1
9	Masyarakat Pengguna/Komunitas	8
10	Pengamat Perkotaan	1

### 2.1.2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah dan cara yang digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan informasi dan data yang relevan dengan penelitian. Dalam penelitian kualitatif, Creswell (2018) menyebutkan bahwa terdapat tiga teknik pengumpulan data yang dapat dilakukan, yaitu observasi, wawancara, dan studi dokumen.

#### a. Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara pengamatan langsung di lapangan. Dalam penelitian ini, observasi dilakukan untuk mendapatkan gambaran mengenai interaksi sosial, sikap, tindakan, dan kondisi yang ada di lapangan terkait dengan implementasi kebijakan Teman Bus Trans Mamminasata. Observasi langsung dilakukan di lokasi-lokasi pemberhentian bus dan stasiun utama, serta melihat dinamika penggunaan transportasi umum dalam hubungannya dengan transportasi informal (seperti pete-pete), serta bagaimana kebijakan ini diterima oleh masyarakat dan membentuk suatu komunitas.

#### b. Wawancara

Wawancara mendalam (in-depth interview) merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini untuk menggali pandangan, pengalaman, dan persepsi dari berbagai informan terkait implementasi kebijakan transportasi. Data yang dikumpulkan melalui

wawancara ini akan bersifat deskriptif, mencakup pendapat, perasaan, keyakinan, dan pengalaman informan terkait kebijakan Teman Bus. Wawancara ini dilakukan dengan tujuan mendapatkan informasi mendalam dari informan yang meliputi pemerintah, pengguna transportasi, pengemudi transportasi informal, aktivis perkotaan, dan operator bus. Wawancara ini dirancang untuk mengidentifikasi bagaimana kebijakan ini mempengaruhi perilaku sosial, interaksi antar kelompok, serta hubungan kekuasaan dan budaya dalam masyarakat. Dalam hal ini, instrumen wawancara akan disusun berdasarkan teori bahasa dan kekuasaan, agen budaya, dan teknologi politik atau subjektivitas.

c. Studi Dokumen

Dalam penelitian Antropologi Kebijakan, studi dokumen digunakan untuk memahami bagaimana kebijakan dirancang, dikomunikasikan, dan diinterpretasikan oleh berbagai aktor kebijakan (Shore & Wright, 1997). Studi dokumen atau dokumentasi dilakukan untuk mengumpulkan dan menelaah berbagai dokumen yang relevan dengan kebijakan transportasi Teman Bus di kawasan Mamminasata. Dokumen yang akan dianalisis antara lain adalah peraturan dan kebijakan pemerintah, laporan terkait implementasi kebijakan BTS, serta jurnal dan penelitian sebelumnya mengenai kebijakan transportasi publik dan sistem *Buy The Service*. Dokumen ini menjadi sumber data tambahan untuk memperkaya hasil analisis wawancara dan observasi. Dokumen-dokumen utama yang akan menjadi rujukan dalam penelitian ini antara lain adalah Peraturan Daerah mengenai transportasi dan kebijakan transportasi publik di Sulawesi Selatan, serta dokumen kebijakan yang berkaitan dengan sistem transportasi antar wilayah dan keberlanjutan lingkungan di kawasan Mamminasata.

### 2.1.3 Teknik Analisis Data

Analisis Tematik (*Thematic Analysis*) adalah metode yang sering digunakan untuk menganalisis data kualitatif dengan cara mengidentifikasi, menganalisis, dan melaporkan pola (tema) dalam data. Dalam buku *Thematic Analysis: A Practical Guide* oleh Braun dan Clarke (2021), analisis tematik dijelaskan sebagai pendekatan yang fleksibel dan mudah diakses, yang memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi data baik pada tingkat semantik (konten eksplisit) maupun latent (makna yang mendalam).

Berikut adalah tahapan dalam analisis tematik menurut Braun dan Clarke (2021):

1. Mengetahui Data

Tahap pertama ini melibatkan keterlibatan mendalam dengan data, seperti membaca ulang transkrip atau mendengarkan rekaman audio. Peneliti mencatat ide atau wawasan awal yang muncul selama proses ini.

2. Pemberian Kode (*Coding*)

Pada tahap kedua, peneliti membuat kode awal dengan cara mengidentifikasi segmen data yang relevan dengan pertanyaan penelitian. Kode-kode ini berfungsi sebagai label yang menggambarkan konten yang bermakna dalam data.

3. Menghasilkan Tema Awal

Pada tahap ini, peneliti mengelompokkan kode-kode yang saling terkait menjadi tema potensial. Setiap tema harus mewakili pola makna yang menjawab pertanyaan penelitian dan memberikan wawasan tentang dataset.

4. Mengembangkan dan Meninjau Tema  
 Pada fase ini, peneliti meninjau tema-tema yang telah ditemukan untuk memastikan bahwa tema tersebut akurat mewakili data. Peneliti memeriksa koherensi antara data yang telah dikodekan dan tema yang ada, dan melakukan revisi jika diperlukan. Tahap ini dapat melibatkan penggabungan, pemisahan, atau penghapusan tema.
5. Memperbaiki, Mendefinisikan, dan Menamai Tema  
 Tema-tema yang telah ditemukan kemudian diperbaiki, dijelaskan lebih lanjut, dan diberi nama agar sesuai dengan inti maknanya. Peneliti mendefinisikan konsep utama setiap tema dan memastikan tema tersebut berbeda dengan tema lainnya.
6. Menulis Laporan  
 Tahap terakhir ini melibatkan penulisan laporan analisis tematik, di mana peneliti menyajikan temuan-temuan dengan menceritakan tema-tema yang telah ditemukan dalam sebuah narasi yang koheren, yang menjawab pertanyaan penelitian. Tahap ini juga mencakup penyuntingan untuk memastikan laporan tersebut jelas dan tepat.

Analisis tematik memberikan pendekatan yang mendalam dan fleksibel untuk memahami data kualitatif, sehingga sangat cocok digunakan untuk mengeksplorasi fenomena sosial yang kompleks dalam berbagai bidang penelitian khususnya dalam menganalisis implementasi kebijakan transportasi bus antar wilayah di kawasan Mamminasata dengan perspektif antropologi kebijakan.

#### 2.1.4 Validitas dan Reliabilitas Data

Validitas data pada penelitian kualitatif merupakan derajat ketepatan antara data yang terjadi pada objek penelitian dengan data yang dapat dilaporkan oleh peneliti. Creswell mengemukakan bahwa validitas didasarkan pada kepastian apakah hasil penelitian sudah akurat dari sudut pandang peneliti, partisipan, atau pembaca secara umum (Creswell, 2013). Strategi validitas yang digunakan dalam penelitian Analisis Antropologi Kebijakan pada Implementasi Kebijakan Transportasi Bus Antar Wilayah di Kawasan Mamminasata sebagai berikut.

1. Validitas:
  - a. Triangulasi Sumber Data: Menggunakan berbagai sumber data untuk membangun bukti yang koheren untuk tema-tema dalam studi, seperti memeriksa bukti dari *pemerintah*, sekolah, dan masyarakat.
  - b. Member Checking: Mengonfirmasi keakuratan temuan dengan membawa kembali hasil penelitian kepada pemerintah, operator, dan masyarakat untuk mendapatkan umpan balik tentang keakuratan dan relevansinya.
  - c. Deskripsi yang Kaya dan Detail: Menyajikan temuan dengan deskripsi yang kaya dan detail tentang implementasi kebijakan transportasi umum, sehingga pembaca dapat merasakan pengalaman langsung di lapangan.
  - d. Pengklarifikasi Bias Peneliti: Merinci bias yang mungkin dibawa oleh peneliti ke dalam studi, seperti latar belakang dan pandangan pribadi mereka, untuk memastikan keterbukaan dan kejujuran dalam analisis temuan.
2. Reabilitas:

- a. Pemeriksaan Transkrip: Memeriksa transkrip wawancara dan diskusi untuk memastikan ketepatan dan konsistensi dalam penyampaian informasi dari responden.
- b. Pemeliharaan Konsistensi dalam Pengkodean: Memastikan bahwa definisi kode dan makna kode tetap konsisten selama proses analisis data untuk menghindari pergeseran atau perubahan yang tidak diinginkan.
- c. Periksa Silang Kode: Mengadopsi praktek memeriksa hasil analisis antara peneliti yang berbeda untuk memastikan konsistensi dan kesesuaian dalam penafsiran data.

Dengan menerapkan strategi-strategi ini, peneliti dapat meningkatkan validitas dan reabilitas hasil penelitian tentang dampak dari Implementasi Kebijakan Transportasi Umum di Kawasan Mamminasata.