

NETWORKING DALAM KEBIJAKAN OPTIMALISASI TERMINAL TERPADU PULO GEBANG

Gilang Hardiono

Jurusan Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang

***Handphone* +6281290554471**

ABSTRAK

Terminal Terpadu Pulo Gebang merupakan bukti bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memiliki komitmen untuk meningkatkan pelayanan transportasi umum kepada masyarakat. Namun pada kenyataannya terlihat bahwa pemanfaatan jaringan *stakeholder* oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk meningkatkan pelayanan Terminal Terpadu Pulo Gebang masih jauh dari kata optimal. Permasalahan yang muncul adalah : Bagaimana usaha Pemerintah dalam mengikutsertakan *stakeholder* dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang? Bagaimana peran *stakeholder* yang terlibat dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang? Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan usaha pemerintah dalam mengikutsertakan *stakeholder* dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang, dan menjelaskan peran *stakeholder* yang terlibat dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang.

Penelitian dilakukang dengan menggunakan teori kebijakan publik, dan manajemen jaringan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan wawancara dengan narasumber, kajian dokumen tertulis, serta literatur pendukung.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemanfaatan jaringan *stakeholder* oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menciptakan pelayanan Terminal Terpadu Pulo Gebang yang optimal masih kurang baik. Walaupun Dinas Perhubungan DKI Jakarta telah membentuk Dewan Transportasi Kota Jakarta yang berfungsi sebagai miniatur masyarakat. Hal tersebut dibuktikan dengan keluhan dari berbagai *stakeholder* di luar Pemerintah yang menganggap kurangnya pelibatan dalam perencanaan kebijakan secara langsung. Peran *stakeholder* hanya terbatas pada pelaksanaan sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, Pemerintah harus lebih memanfaatkan jaringan dengan lebih baik untuk menciptakan Terminal Terpadu Pulo Gebang yang optimal.

Kata Kunci: Jaringan, *Stakeholder*, Terminal Terpadu Pulo Gebang

PENDAHULUAN

Dalam tahapan mencapai kesejahteraan umum maka akan dihadapkan dengan permasalahan yaitu mobilitas dalam masyarakat. Mobilitas dalam masyarakat tentunya dapat dikatakan sebagai masalah dalam bidang transportasi khususnya transportasi publik. Transportasi di era sekarang berperan sangat penting untuk masyarakat karena sudah menjadi kebutuhan dasar dan digunakan sehari-hari untuk berkegiatan. Hal yang sangat disayangkan adalah beberapa daerah di Indonesia masih belum memiliki transportasi publik yang sesuai dengan ekspektasi masyarakat. Jumlah penduduk perkotaan meningkat dengan laju pertumbuhan yang cukup tinggi, demikian pula jumlah kendaraan bermotor, sedangkan jalan perkotaan sangat rendah pertumbuhannya, maka timbullah kepadatan lalu lintas dan bahkan kemacetan lalu lintas¹. Keterbatasan dalam transportasi akan menyebabkan mobilitas masyarakat dalam memenuhi hak sosialnya menjadi terhambat.

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

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

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

¹ Sakti Adji Adisasmita. 2015. *Perencanaan Sistem Transportasi Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Halaman 1.

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

Dari uraian tersebut, peneliti akan melakukan penelitian terhadap pola *networking* antar *Stakeholder* dalam optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang. Dengan melakukan beberapa pembahasan sebagai berikut: *Pertama*, Bagaimana usaha Pemerintah dalam mengikutsertakan *stakeholder* dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang? *Kedua*, Bagaimana peran *stakeholder* yang terlibat dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang? *Ketiga*, penutup berupa simpulan dan saran dari hasil penelitian ini. Hal ini ditujukan untuk menjelaskan kegagalan pemerintah dalam memanfaatkan *network* sebagai sarana menciptakan pelayanan Terminal Terpadu Pulo Gebang yang lebih baik.

METODOLOGI

Pada penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan penelitian ini bersifat deskriptif, dimana untuk menggambarkan kondisi nyata yang terjadi di lapangan serta melakukan analisis secara mendalam dan detail dalam mengamati setiap fenomena yang dijumpai dan diharapkan dapat mengetahui secara mendalam mengenai usaha Pemerintah dalam melibatkan *stakeholder* dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang. Dalam penelitian ini akan dilakukan dengan metode penelitian kualitatif yang berdasarkan paradigma, strategi, dan implementasi model secara kualitatif². Penelitian kualitatif yang digunakan merupakan pendekatan deskriptif yang pada nantinya akan menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Metode kualitatif digunakan karena bertujuan dan berusaha untuk menjelaskan keterlibatan *stakeholder* dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang. Melalui pendekatan kualitatif, penelitian tidak menguji hipotesa dan tidak pula menekankan pada generalisasi, melainkan peneliti dapat menangkap suatu makna dari fenomena yang dinamis tersebut secara utuh sesuai dengan kondisi yang ada. Situs penelitian yang dipilih merupakan Terminal Terpadu Pulo Gebang. Teknik pengumpulan data yang dilakukan antara lain dengan cara wawancara mendalam, dan pengumpulan dokumen dengan aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan aksesibilitas ini. Selain itu peneliti juga menggunakan triangulasi sumber dan teori dalam upaya menyempurnakan hasil penelitian

Sebelum memasuki pembahasan mengenai *networking* dalam kebijakan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang maka perlu dijelaskan terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan publik dan konsep manajemen jaringan.

² Basrowi dan Suwandi. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta. Halaman 20.

Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik memiliki keterkaitan dengan berbagai hal di dalam kehidupan masyarakat yang suatu ketika dapat mengalami perubahan seiring dengan dinamika yang ada. Pentingnya fleksibilitas dari suatu kebijakan publik dimaksudkan agar sebuah *policy* dapat mengikuti perkembangan keadaan. Munculnya sebuah kebijakan publik merupakan bentuk reaksi dari adanya suatu permasalahan yang muncul di dalam masyarakat. Realitas kebijakan publik merupakan otoritas karena dibuat oleh orang-orang yang memiliki kekuasaan yang *legitimate* dalam sistem pemerintahan³. Studi analisis kebijakan mempunyai posisi yang strategis dan penting karena mengharuskan para aktor kebijakan menghadirkan berbagai alternatif secara mendalam dengan berbagai dampak kebijakan di setiap pilihannya. Dalam artian sebuah kebijakan publik memerlukan berbagai sudut pandang serta keilmuan yang beragam guna mencapai hasil yang memuaskan.

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

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap, yaitu:⁴

1. Perumusan masalah dapat menambah pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang akan nantinya dijalankan. Dengan menemukan asumsi-asumsi, menganalisis penyebab-penyebabnya, memungkinkan kita untuk melihat dari berbagai sudut pandang sehingga menciptakan produk kebijakan yang lebih komprehensif.
2. Peramalan mampu untuk memberikan pengetahuan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang setelah kebijakan yang ada diberlakukan. Dengan adanya peramalan maka pembuat kebijakan dapat mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi dari kebijakan yang ada, baik dampak secara positif maupun negative.
3. Rekomendasi akan menghasilkan pengetahuan yang relevan tentang kemungkinan dampak yang akan terjadi di masa mendatang. Rekomendasi dapat membantu perkiraan resiko dan ketidakpastian dalam proses perumusan kebijakan publik.
4. Pemantauan (*monitoring*) dapat memberikan pengetahuan tentang akibat dari diberlakukannya sebuah kebijakan. Maka dari itu, akan sangat membantu bagi para pelaksana kebijakan dalam memperbaiki ataupun meningkatkan kebijakan yang sudah ada.

³ Ismail Nawawi. 2009. *Public Policy: Analisis, Strategi, Advokasi, Teori dan Praktek*. Surabaya: PMN. Halaman 9.

⁴ William N. Dunn. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Halaman 25.

5. Evaluasi akan membuahkan pengetahuan tentang kinerja suatu kebijakan setelah diimplementasikan dengan harapan pada saat kebijakan dirumuskan. Tidak hanya menghasilkan kesimpulan tentang kinerja kebijakan; tetapi juga menghasilkan kritik dan saran yang akan sangat membantu dalam perumusan kembali masalah.

Dengan melihat skema tersebut maka dapat diambil benang merah dalam proses pembuatan kebijakan, yaitu formulasi kebijakan yang bertujuan untuk melakukan identifikasi masalah, pemilihan alternatif kebijakan dan penetapan kebijakan. Kebijakan akan diimplementasikan sesuai dengan tujuan awal saat di rumuskan. Fase yang terakhir dari tahapan kebijakan publik merupakan evaluasi kebijakan. Pada dasarnya evaluasi dapat dilakukan saat kebijakan sedang dilaksanakan (monitoring) ataupun setelah dilaksanakan. Dari hasil evaluasi tersebut maka dapat ditentukan langkah-langkah untuk memperbaiki kebijakan ke depan.

Konsep Manajemen Jaringan

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

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

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

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

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

Dalam teori jaringan selalu didasarkan pada asumsi bahwa relasi para aktor itu bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependence*). "*The network approach assumes that actors are mutually dependent. Actors cannot achieve their objectives without resources that are possessed by other actors*"⁵ (Mekanisme kesalingtergantungan ini berjalan melalui adanya

⁵ Eric-Hans Klijn dan Joop Koppenjan. 2000. *Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance*. Public Management Vol. 2 No. 2. Halaman 139.

pertukaran (*exchange*) sumber daya antar aktor. Kemudian interaksi dan mekanisme pertukaran sumberdaya-sumberdaya dalam jaringan itu akan terjadi secara berulang-ulang dan terus menerus dalam jangka waktu yang lama dalam kehidupan sehari-hari.

Keberulangan (*repetitiveness*) dan kontinuitas proses-proses itu kemudian secara bertahap akan memunculkan sebuah aturan yang akan mengatur perilaku mereka dalam jaringan, dari yang paling rendah tingkat mengikatnya (*binding*) sampai pada yang lebih kuat. Dengan demikian, terbentuknya atau diterimanya aturan-aturan oleh para pelaku atau aktor jaringan hanya bisa berjalan melalui proses negosiasi yang berlangsung terus menerus, tanpa ada kekuatan kekuasaan (*centrum of power*) yang memaksakannya.

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

Dalam *network* terdapat berbagai macam jenis atau tipe *network*, di mana pemerintah harus menentukan jenis jaringan mana yang paling sesuai dengan kebutuhannya, yaitu:⁶

1. Service Contract (layanan kontrak)

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

2. Supply Chain

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

3. Ad Hoc

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

4. Channel kemitraan / Channel Partnership

⁶ William D. Eggers dan Stephen Goldsmith. 2009. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. Halaman 69-70.

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

5. Penyebaran Informasi/ Information Dissemination

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

6. Civic Switcboard

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

Menurut Pratikno adapun 7 variabel yang dapat dijadikan ukuran dalam efektifitas pengelolaan *network*, yaitu⁷:

1. Transparansi

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

2. Kekokohan dan keluwesan (*robustness*)

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

3. Perubahan aturan (*transformation rules*)

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

⁷ Pratikno. 2007. *Kerjasama Antar Daerah: Kompelsitas dantawaran format kelembagaan* Yogyakarta: Program S2 Politik local dan otonomi daerah UGM dan Jurusan Ilmu emerintah FISIPOL UGM. Halaman 62-66.

4. Kapasitas anggota dalam *network*

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

5. Distribusi kekuasaan (*Distribution of Power*)

Ketimpangan yang tajam dalam distribusi kekuasaan di antara anggota akan membatasi efektivitas kerjasama, karena akan ada anggota yang sangat dominan dan dapat memaksakan kemauannya kepada anggota lain. Keseimbangan pembagian kekuasaan antar anggota akan menjadikan kerjasama lebih efektif karena adanya kekuatan yang cukup besar untuk melawan kesepakatan yang telah dibuat.

6. Tingkat ketergantungan (*interdependence*) antar anggota

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

7. Ide intelektual (*intellectual order*)

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

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

PEMBAHASAN

A. Terminal Terpadu Pulo Gebang Sebagai Terminal Tipe A Baru

Pembangunan Terminal Terpadu Pulo Gebang juga merupakan jawaban dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta terhadap permasalahan ketidakmampuan Terminal Pulo Gadung dan Terminal Rawamangun dalam memberikan pelayanan yang optimal kepada para penumpang. Disisi lain kedua Terminal tersebut menjadi salah satu penyebab kemacetan, terlebih karena lokasinya yang mendekati pusat Jakarta dengan kepadatan lalu lintas yang tinggi. Sebagai simpul transportasi, terminal seharusnya menjadikan arus lalu lintas menjadi lebih lancar bukan

memperburuknya. Kemudian luas dari kedua terminal tersebut tidak memenuhi standar minimal Terminal Tipe A yang seharusnya. Apabila ingin dilakukan perluasan lahan akan sangat sulit karena disekitar area terminal merupakan area padat penduduk.⁸

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai pihak yang mempunyai wewenang dalam memformulasikan suatu kebijakan memulai perencanaan pada tahun 2002. Sebagai lembaga pemerintah demokratis, penting halnya melibatkan para *stakeholder* terkait yang berhubungan dengan kebijakan nantinya. Maka dari itu, pemerintah dalam melakukan perencanaan turut mengundang Dewan Transportasi Kota Jakarta (DTKJ) sebagai rekan diskusi. Dewan Transportasi Kota Jakarta merupakan suatu forum konsultasi yang berada di dalam naungan Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta. Forum tersebut terdiri dari berbagai unsur *stakeholder* yang diwakili oleh Pemerintah, Dosen, Awak Angkutan Umum, Supir, sampai dengan LSM terkait. Adanya forum tersebut diharapkan dapat menjadi representasi atau miniatur dari setiap elemen masyarakat. Berbagai pandangan yang disampaikan oleh setiap unsur dapat menciptakan alternatif kebijakan yang lebih komprehensif.⁹

Walaupun pemerintah sudah melakukan perencanaan bersama Dewan Transportasi Kota Jakarta yang notabenehnya sebuah miniatur dari berbagai unsur masyarakat, terdapat pihak yang merasa bahwa perencanaan tersebut masih tidak tepat. Mereka merasa bahwa forum tersebut tidak sepenuhnya mewakili para *stakeholder* yang terkena dampak dari kebijakan tersebut.¹⁰

Peran pemerintah memang dirasakan sangat dominan dalam perencanaan pembangunan Terminal Terpadu Pulo Gebang. Aktor swasta dan masyarakat terkesan hanya sebagai salah satu syarat pelengkap untuk menciptakan sebuah kebijakan. Tetapi jika melihat pada masanya fenomena tersebut masih tergolong wajar. Walaupun pada tahun 2002 sudah dilaksanakan otonomi daerah, masih saja ada pengaruh otoriter masa orde baru pada *mindset* para birokrat.

Berdasarkan berbagai pertimbangan, Pemerintah merencanakan Terminal Terpadu Pulo Gebang dapat selesai dibangun dan beroperasi pada tahun 2004. Tetapi perencanaan tersebut tidak kunjung dieksekusi oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Bertahun-tahun kemudian pada saat masa kepemimpinan Gubernur Fauzi Bowo perencanaan ini kembali muncul ke permukaan. Terhitung 2 (dua) tahun sejak awal kepemimpinannya, pada 2009 Pemerintah Provinsi DKI Jakarta langsung melakukan pembebasan tanah di Kelurahan Pulo Gebang, Jakarta Timur. Pada akhir Desember 2010, setelah pembebasan tanah selesai pembangunan fisik Terminal pun dimulai. Pembangunan Terminal selesai pada tahun 2012 dan pada tahun yang sama Gubernur Fauzi Bowo meresmikan penggunaannya.

⁸ Diolah dari transkrip wawancara dengan Bapak Massdes Aroufy, MT, selaku Kepala Bidang Angkutan Jalan Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta, pada tanggal 4 Desember 2017 dan Bapak Noviesia F. Pinem, selaku Kasatpel Operasional Terminal Terpadu Pulo Gebang, pada tanggal 31 oktober 2017.

⁹ Diolah dari transkrip wawancara dengan Bapak Massdes Aroufy, MT, selaku Kepala Bidang Angkutan Jalan Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta, pada 4 desember 2017 dan Bapak Aang Gunawan, selaku Dosen Sekolah Tinggi Manajemen Transportasi Trisakti, pada 7 Desember 2017.

¹⁰ Diolah dari transkrip wawancara dengan Bapak Darmaningtyas selaku Ketua Bidang Advokasi dan Kemasyarakatan Masyarakat Transportasi Indonesia, pada 13 desember 2017 dan Bapak Umar Santoso selaku Sekretaris Eksekutif Dewan Pengurus Pusat Organisasi Pengusaha Angkutan Darat, pada 1 November 2017.

B. Masa Transisi *Stakeholder Terminal Terpadu Pulo Gebang*

Mengingat bahwa setiap *stakeholder* yang beragam ini saling memiliki ketergantungan atau *interdependence* antar aktor dan peran yang sangat menentukan keberhasilan pengoperasian Terminal Terpadu Pulo Gebang, perlu terjalinnya hubungan yang harmonis diantara mereka. Maka di dalam masa transisi Terminal Terpadu Pulo Gebang akan terbagi menjadi 2 (dua) fokus pembahasan yaitu proses pindahnya para *stakeholder* menuju Terminal dan proses adaptasi dari para *stakeholder* ketika beroperasi di Terminal baru. Pembagian ini dimaksudkan untuk melihat pendekatan dari Pemerintah kepada *stakeholder* lain dalam menciptakan dan merawat suatu *network* Terminal Terpadu Pulo Gebang.

Pendekatan Pemerintah dalam Merangkul *Stakeholder*

Berdasarkan perencanaan pembangunan Terminal diawal, Terminal Terpadu Pulo Gebang dimaksudkan untuk menggantikan fungsi Terminal Pulo Gadung dan Terminal Rawamangun yang dianggap sudah tidak layak dan tidak memenuhi syarat sebagai Terminal Tipe A di Jakarta. Para Perusahaan Otobus (PO) dalam hal ini Bus Antar Kota Antar Provinsi (AKAP) yang beroperasi di kedua Terminal tersebut diminta untuk segera pindah ke Terminal Terpadu Pulo Gebang. Karena kedua Terminal tersebut hanya akan diperuntukan sebagai Terminal Angkutan Dalam Kota Dalam Provinsi. Dengan kata lain Bus Antar Kota Antar Provinsi dilarang untuk beroperasi di kedua Terminal tersebut.

Dalam masa perpindahan tersebut, Pemerintah tidak serta-merta memerintahkan para Pengusaha Otobus untuk langsung pindah dari lokasi lamanya. Terdapat proses yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan DKI Jakarta sebelum memerintahkan perpindahan tersebut. Salah satunya adalah melalui sosialisasi serta duduk bersama dengan para Pengusaha Otobus dari kedua Terminal tersebut. Melalui tindakan sosialisasi tersebut diharapkan para Pengusaha Otobus mendapatkan pemahaman bahwa Terminal Rawamangun dan Terminal Pulo Gadung sudah tidak layak sebagai Terminal Tipe A dan tidak layak untuk melayani penumpang Bus Antar Kota Antar Provinsi. Selain Kondisinya yang sudah tidak layak, lokasinya yang mengarah ke pusat kota menyebabkan kemacetan di berbagai titik. Komunikasi yang intens seperti ini terus dilakukan oleh Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta dengan harapan dapat menarik simpati dari para Pengusaha Otobus. Walaupun pendekatan sudah dilakukan secara intens dalam kurun waktu yang tidak sebentar, masih cukup sering terjadi resistensi dari para Pengusaha Otobus yang menolak untuk pindah.¹¹

Terdapatnya resistensi tersebut secara tidak langsung memaksa mundur terciptanya Terminal Terpadu Pulo Gebang yang optimal dalam waktu dekat. Selain sosialisasi tersebut Dinas Perhubungan DKI Jakarta juga menawarkan 2 (dua) kemudahan jika mereka berpindah operasi ke Terminal Terpadu Pulo Gebang. Kemudahan yang ditawarkan tersebut adalah kemudahan dalam mengurus perizinan Kartu Pengawasan dan dibebaskannya dari retribusi loket tiket. Perizinan Kartu Pengawasan lazimnya harus melalui berbagai persyaratan administratif maupun teknis serta harus mengeluarkan sejumlah uang sebagai retribusi. Pihak Pemerintah DKI Jakarta bekerja sama dengan Kementerian Perhubungan untuk mempermudah dan

¹¹ Diolah dari transkrip wawancara dengan Bapak Massdes Aroufy selaku Kepala Bidang Angkutan Jalan Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta, pada tanggal 4 Desember 2017 dan Bapak Noviesa F. Pinem, selaku Kasatpel Operasional Terminal Terpadu Pulo Gebang, pada tanggal 31 oktober 2017.

menggratiskan biaya perizinan tersebut. Kemudian karena masih sepiunya jumlah penumpang yang berada di Terminal Terpadu Pulo Gebang menjadi pertimbangan tersendiri bagi para PO untuk pindah, terlebih lagi jika mereka harus mengeluarkan sejumlah uang untuk membiayai retribusi loket tiket. Maka dari itu pihak pengelola Terminal Terpadu Pulo Gebang membebaskan sementara kewajiban para PO untuk membayar retribusi.

Rencana awal yang mengharapkan para *stakeholder* dapat pindah atas kesukarelaan rupanya tidak berjalan mulus. Pada akhirnya pendekatan secara persuasif belum dapat merangkul sebgaimana *stakeholder* sehingga terpaksa diambilnya langkah koersif. Tidak sedikit pula *stakeholder* yang merasa kecewa atas langkah Pemerintah tersebut. Sebagai *stakeholder* mereka merasa dikecewakan karena dianggap hanya sebagai objek kebijakan yang harus terus mengikuti kebijakan yang berlaku.¹²

Pada umumnya area komersial pada setiap Terminal hanya dimaksudkan sebagai fasilitas penunjang yang tidak diprioritaskan sebagai sentra ekonomi. Berbeda dengan Terminal lainnya, area komersial yang berada di Terminal Terpadu Pulo Gebang dimaksudkan untuk menjadi suatu pusat kegiatan perekonomian yang mandiri disamping sebagai fasilitas penunjang Terminal. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mempunyai asumsi bahwa PD Pasar Jaya mempunyai Pedagang Binaan yang dapat ikut serta meramaikan bazar tersebut. Maka ditunjuk sejumlah Pedagang Binaan dari berbagai lokasi Pasar Jaya di Jakarta. Para Pedagang Binaan yang terpilih terdiri dari berbagai jenis, mulai dari pedagang makanan, pakaian, sampai dengan karya seni. Bazar yang direncanakan hanya berlangsung dalam kurun waktu 3 (tiga) sampai 7 (tujuh) hari, kini berlarut-larut sampai dengan 1 tahun. Kejadian ini disebabkan oleh karena belum adanya perintah penarikan kembali Pedagang Binaan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta kepada PD Pasar Jaya.¹³

Proses Adaptasi *Stakeholder* Terminal Terpadu Pulo Gebang

Proses adaptasi merupakan suatu hal yang wajar untuk dialami bagi setiap aktor. Fase ini akan memberikan tantangan kepada Unit Pengelola Terminal Terpadu Pulo Gebang dalam menjaga *network* yang telah tercipta. Apabila dalam proses adaptasi ini Unit Pengelola Terminal Terpadu Pulo Gebang gagal untuk mengelola *network*, maka dipastikan akan terdapat suatu permasalahan baru yang akan menjadi pekerjaan rumah tersendiri.

Salah satu kasus yang sangat sering terjadi di setiap Terminal adalah Calo. Fenomena Calo merupakan sebuah permasalahan perilaku yang sudah lama terjadi di Indonesia dan sangat sulit untuk dihilangkan. Berbagai himbauan sampai peraturan sudah dikeluarkan oleh Unit Pengelola Terminal Terpadu Pulo Gebang tentang pelarangan Calo di Terminal, tetapi tidak terjadi perubahan sama sekali. Faktor pendorong masih maraknya Calo adalah sepiunya calon penumpang yang berangkat menggunakan Bus melalui Terminal Terpadu Pulo Gebang.

Pemerintah berharap setelah beroperasinya Terminal Terpadu Pulo Gebang semua perjalanan Bus Antar Kota Antar Provinsi dari DKI Jakarta terutama yang mengarah ke Timur

¹² Diolah dari transkrip wawancara dengan Bapak Umar Santoso, selaku Sekretaris Eksekutif Dewan Pengurus Pusat Organisasi Pengusaha Angkutan Darat, 1 November 2017

¹³ Diolah dari transkrip wawancara dengan Bapak Arifin, selaku Asisten Bidang Usaha PD Pasar Jaya, 2 November 2017

Pulau Jawa terpusat di sana. Tetapi masih ada saja Perusahaan Otobus yang tidak mematuhi peraturan tersebut. Sepinya penumpang juga menimbulkan permasalahan lainnya seperti kembalinya menjamur Terminal Bayangan di berbagai titik. Dinas Perhubungan Provinsi DKI melarang adanya Terminal Bayangan karena Terminal Bayangan jelas tidak memenuhi standar pelayanan minimal bagi calon penumpang dilihat dari segi kenyamanan, keamanan, serta ketertiban.¹⁴

Salah satu keluhan utama bagi calon penumpang maupun penumpang yang menggunakan Terminal Terpadu Pulo Gebang adalah jauhnya lokasi Terminal dan masih minimnya sarana angkutan *feeder* yang beroperasi menuju maupun meninggalkan Terminal. Terlebih lagi apabila penumpang yang sampai di Terminal Terpadu Pulo Gebang diantara malam dan dini hari, fasilitas Angkutan Malam Hari (AMARI) masih sangat jarang. Sehingga tidak heran apabila masyarakat lebih memilih Terminal Bayangan sebagai alternatif pilihan. Dalam artian Terminal Bayangan muncul karena adanya *demand* dari pengguna bus yang tidak puas dengan sarana dan prasarana Terminal resmi. Karena hal itu pula para Perusahaan Otobus lebih memilih untuk mengangkut penumpang dari Terminal Bayangan.¹⁵

Tidak hanya para Perusahaan Otobus dan masyarakat saja yang kesulitan dalam beradaptasi, para pedagang yang menempati kios-kios Terminal Terpadu Pulo Gebang pun juga turut merasakan. Permasalahan Terminal yang sepi ternyata juga menghantui beberapa pedagang di Terminal. Hal tersebut diperburuk oleh akses keluar masuk Gedung Terminal yang tidak dibuka semua, sehingga arus pengunjung hanya terfokus di area tertentu. Menurunnya pemasukan sehari-hari menyebabkan sebagian pedagang untuk menutup lapaknya dan kembali ke lokasi awal mereka berdagang.¹⁶

C. Evaluasi Fenomena Pada Terminal Terpadu Pulo Gebang

Sebelumnya telah dilakukan pembahasan bahwa dalam rangka mencapai Terminal Terpadu Pulo Gebang yang optimal masih terdapat banyak pekerjaan rumah bagi setiap *stakeholder*. Walaupun permasalahan yang dihadapi para *stakeholder* berbeda satu dengan lainnya tetapi pada dasarnya mereka masih saling berhubungan. Sehingga terdapat harapan bila satu permasalahan terselesaikan maka permasalahan lain juga turut terselesaikan. Hal tersebut menunjukkan bahwa terdapatnya asas saling ketergantungan diantara para *stakeholder* Terminal Terpadu Pulo Gebang. Dapat diistilahkan bahwa *network* tersebut bekerja seperti sekumpulan *gear* yang berhubungan satu dengan lainnya, apabila terdapat satu *gear* yang rusak maka berpotensi untuk mengganggu kinerja *gear* lainnya. Adanya ketergantungan tersebut menuntut agar setiap *stakeholder* dapat bekerja secara maksimal sehingga tidak mengganggu kinerja *stakeholder* lainnya.

Salah satu penyebab terjadinya pengoperasian yang tidak efektif adalah terdapatnya renggang waktu yang cukup lama dari perencanaan awal Terminal sampai dengan realisasi pengoperasian Terminal. Berbagai pertimbangan dalam perencanaan yang dilakukan oleh

¹⁴ Diolah dari transkrip wawancara dengan Bapak Massdes Aroufy selaku Kepala Bidang Angkutan Jalan Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta, pada tanggal 4 Desember 2017

¹⁵ Diolah dari transkrip wawancara dengan Bapak Darmaningtyas selaku Ketua Bidang Advokasi dan Kemasyarakatan Masyarakat Transportasi Indonesia, pada 13 desember 2017

¹⁶ Diolah dari transkrip wawancara dengan Bapak Arifin, selaku Asisten Bidang Usaha PD Pasar Jaya, 2 November 2017

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2002 dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan lalu lintas di tahun 2012 sampai sekarang. Pada tahun 2002 kondisi lalu lintas Jakarta belum sangat padat seperti sekarang terlebih lagi dengan adanya tambahan kendaraan dari Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi yang turut lalu lalang di Jakarta. Saat masa tersebut pelayanan Kereta Api Indonesia (KAI) juga masih tergolong buruk, sehingga Bus Antar Kota Antar Provinsi masih dijadikan alternatif untuk melakukan perjalanan ke berbagai kota. Jauh berbeda dengan kondisi sekarang, masyarakat lebih cenderung memilih menggunakan pelayanan Kereta Api Indonesia apabila dibandingkan dengan Bus untuk bepergian. Terdapatnya kejelasan waktu pemberangkatan, estimasi waktu perjalanan yang tepat, kenyamanan setiap unit Kereta dan keamanan saat perjalanan menjadi beberapa hal yang menjadikan perjalanan dengan Kereta sebagai pilihan utama masyarakat. Dapat dikatakan bahwa Terminal Terpadu Pulo Gebang dibangun atas pertimbangan dan kajian yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan jaman serta lalu lintas di DKI Jakarta. Pemerintah DKI Jakarta seharusnya melakukan pengkajian ulang atas perencanaan Terminal Terpadu Pulo Gebang yang dilakukan pada tahun 2002. Pembaharuan pengkajian yang sesuai dengan keadaan akan menghasilkan kebijakan yang komprehensif.

Terkait permasalahan klasik yang dihadapi oleh Dinas Perhubungan di berbagai daerah yakni Terminal Bayangan dan *Pool* liar. Provinsi DKI Jakarta memiliki tingkat kepadatan penduduk maupun kendaraan yang sangat tinggi, berbeda dengan daerah lain yang kepadatan penduduk maupun kendaraannya masih tergolong normal. Kepadatan dari penduduk akan berbanding lurus dengan kebutuhan masyarakat akan transportasi. Tingginya jumlah penduduk maka akan mempengaruhi pula jumlah kendaraan pribadi yang beredar. Dengan adanya Terminal Bayangan dan sejenisnya akan menimbulkan tidak hanya kepadatan tetapi kemacetan yang parah. Badan Bus yang besar sangat jelas mengganggu arus lalu lintas, terlebih jika berada di ruas jalan sempit. Perilaku bus yang berhenti di Terminal Bayangan cenderung akan memilih berhenti di bahu jalan karena pada umumnya mereka tidak memiliki garasi. Dengan pemilihan lokasi pemberhentian tersebut akan menimbulkan fenomena *bottleneck* yang sangat jelas dapat menimbulkan kemacetan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta bekerja sama dengan berbagai instansi seperti Satpol PP, TNI, dan POLRI guna menertibkan Terminal Bayangan dan *pool* liar diberbagai titik.¹⁷

Melalui penertiban-penertiban tersebut diharapkan perubahan yang terjadi tidak hanya bersifat sementara dan didasarkan atas keterpaksaan. Perubahan pola pikir baik dari Perusahaan Otobus maupun masyarakat perlu tercipta karena kesadaran atas ketertiban. Kasus-kasus yang sudah terjadi pada umumnya setelah dilakukan penertiban cepat atau lambat Terminal Bayangan tersebut akan kembali beroperasi. Untuk menghindari petugas yang berpatroli di lapangan mereka hanya berani beroperasi pada waktu tertentu saja. Sehingga dapat dikatakan bahwa para Perusahaan Otobus ini sembunyi-sembunyi saat beroperasi di Terminal Bayangan.¹⁸

Permasalahan masyarakat yang mengeluhkan terdapatnya Calo yang agresif dalam menghadapi calon penumpang secara perlahan mulai ditekan oleh Pemerintah dengan menggunakan sistem *E-Ticket*. Fasilitas pembelian *E-Ticket* ini dapat diakses melalui website

¹⁷ Diolah dari transkrip wawancara dengan Bapak Massdes Aroufy selaku Kepala Bidang Angkutan Jalan Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta, pada tanggal 4 Desember 2017

¹⁸ *Ibid*

resmi www.bosbis.com maupun Anjungan Tiket Mandiri yang tersedia di Lantai Mezzanine Terminal Terpadu Pulo Gebang. *E-Ticket* sendiri merupakan program resmi dari Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, Badan Pengelola Transportasi Jabodetabek (BPTJ), Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta, Dewan Pengurus Pusat Organisasi Pengusaha Angkutan Darat dan Bosbis.com sebagai *Official Tech Partner*. Hadirnya *E-Ticket* sebagai jawaban dari keluhan sekaligus kebutuhan masyarakat akan kurangnya kenyamanan yang selama ini dialami konsumen Bus Antar Kota Antar Provinsi karena adanya Calo yang kerap kali memaksa dan memberlakukan harga yang tidak sesuai dengan aslinya. Dengan adanya Anjungan Tiket Mandiri, penumpang bisa memesan tiket lebih cepat dan nyaman.

Permasalahan Angkutan *feeder* yang terbilang masih belum optimal menjadi perhatian penting bagi Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta. Hal ini juga menjadi salah satu penentu jumlah penumpang yang menggunakan Terminal Terpadu Pulo Gebang. Dengan terdapatnya kemudahan akses menuju Terminal, maka akan meningkatkan pula minat masyarakat untuk menggunakan Terminal Terpadu Pulo Gebang. Perlu adanya penambahan jumlah rute yang dapat menjangkau jarak jauh serta pelayanan angkutan umum 24 jam. *Rerouting* trayek sebagian *feeder* perlu dilakukan agar dapat memperluas jangkauan angkutan.¹⁹

Pada dasarnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta sebagai lembaga legislatif tidak bisa menyelesaikan permasalahan yang ada di Terminal Terpadu Pulo Gebang secara teknis. Maka dari itu, perlu dilakukannya penginventarisasian masalah yang terjadi baik secara teknis maupun taktis. Dengan adanya daftar inventaris masalah, dapat dilakukan analisis terkait sumber atau penyebab masalah. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan maka dirumuskan kebijakan yang dapat menyelesaikan permasalahan tersebut.²⁰

D. Variabel *Network* dalam Optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang

Terdapat 7 (tujuh) variabel yang dapat dijadikan ukuran dalam efektifitas pengelolaan *network* menurut Pratikno yaitu Transparansi, Kekokohan dan Keluwesan (*robustness*), Perubahan Aturan (*transformation rules*), Kapasitas anggota dalam *network*, Distribusi Kekuasaan (*distribution of power*), tingkat ketergantungan (*interdependence*) antar anggota, dan ide intelektual (*intellectual order*).

1. Transparansi dalam *Network*

Dalam kerjasama harus ada transparansi, berupa kemudahan proses pengawasan atau penegasan kepatuhan anggota dengan prinsip utama kerjasama. Suatu *network* akan efektif jika anggotanya mematuhi aturan yang tercantum di dalam hak-hak dan kewajiban mereka.

Dalam optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang sendiri untuk masalah transparansi dinilai sudah cukup baik, karena setiap kali ada kegiatan atau program akan selalu diumumkan ke semua aktor. Aktor yang terlibat sering kali diundang untuk duduk bersama dan melakukan diskusi.

2. Kekokohan dan Keluwesan (*robustness*)

¹⁹ Diolah dari transkrip wawancara dengan Bapak Noviesa F. Pinem, selaku Kasatpel Operasional Terminal Terpadu Pulo Gebang, pada tanggal 31 oktober 2017.

²⁰ Diolah dari transkrip wawancara dengan Bapak H. Mualif, ZA selaku Anggota Komisi B DPRD Provinsi DKI Jakarta, pada 19 Desember 2017

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

Didalam optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang tidak semua permasalahan dibahas dengan semua *stakeholder*. Hanya terdapat beberapa permasalahan yang dianggap memerlukan keterlibatan dari semua *stakeholder*. Terdapat pula permasalahan yang hanya dibahas oleh *stakeholder* tertentu atau bahkan hanya dibahas oleh 1 (satu) *stakeholder*. Sehingga dapat dikatakan bahwa terdapat keluwesan yang tergolong cukup terhadap perkembangan yang terjadi antar anggotanya.

3. Perubahan aturan (*transformation rules*) dalam *network*

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

Salah satu permasalahan yang ada adalah belum adanya dokumen yang dapat dijadikan pedoman mengenai pembagian *jobdesc* atau tugas para *stakeholder*. Hubungan para *stakeholder* tidak tertuang dalam surat perjanjian atau sering disebut MoU. Tidak adanya pembagian tugas dan kewenangan yang jelas diantara *stakeholder* optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang. Tidak adanya aturan yang jelas mengenai tugas dan kewenangan para *stakeholder*, menyebabkan mereka dapat berkehendak sesuai keinginannya masing-masing.

4. Kapasitas Anggota dalam *Network*

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

Dalam *network* optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang, setiap *stakeholder* yang tergabung merupakan orang yang sudah ahli pada bidangnya, mulai dari pakar, pelaku bisnis, dan pemerintah. Mereka merupakan orang yang mengerti kebutuhan dari optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang. Diharapkan dengan latar belakang keahlian tersebut, mereka dapat menerapkan sumberdaya mereka terhadap *network* agar menghasilkan *output* yang maksimal.

5. Distribusi Kekuasaan (*distribution of power*) dalam *Network*

Ketimpangan yang tajam dalam distribusi kekuasaan di antara anggota akan membatasi efektivitas kerjasama, karena akan ada anggota yang sangat dominan dan dapat memaksakan kemauan anggota lain. Keseimbangan pembagian kekuasaan antar anggota akan menjadikan kerjasama lebih efektif karena adanya kekuatan yang cukup besar untuk melawan kesepakatan yang telah dibuat.

Salah satu yang menjadi permasalahan di dalam *Network* optimisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang adalah peranan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang lebih dominan di dalam

hampir setiap tindakan. Walaupun tetap ada ketelibatan dari *stakeholder* lain, peran mereka cenderung tidak terlalu besar.

6. Tingkat Ketergantungan (*interdependence*) Antar Anggota Network

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

Tingkat ketergantungan yang terjadi antar *stakeholder* dalam *network* optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang dapat dikatakan sangat tinggi. Setiap *stakeholder* memerlukan sumber daya yang dimiliki oleh *stakeholder* lain untuk mencapai tujuan mereka. Sehingga dengan adanya ketergantungan tersebut dapat menjadi pondasi untuk menciptakan *network* yang lebih baik ke depannya.

7. Ide Intelektual (*intellectual order*) dalam Network

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

Pada dasarnya sumber daya dalam *network* optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang berasal dari pelaku transportasi yang sudah berpengalaman dalam bidangnya sehingga ide-ide untuk peningkatan pelayanan cukup tinggi. Diskusi public juga sering dilaksanakan untuk menyerap aspirasi-aspirasi yang diikuti oleh para *stakeholder*. Namun tidak jarang ide yang disampaikan oleh *stakeholder* tidak menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan suatu keputusan.

Jadi dapat disimpulkan disini, apabila mengamati bentuk *network* secara keseluruhan penjelasan sebelumnya, maka dapat dianalisis bahwa *Network* optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang memiliki tipe *network* yaitu *Civic Switchboard*. Dalam hal ini pemerintah menggunakan perspektif yang lebih luas dapat terhubung dengan berbagai organisasi yang beragam dengan cara di mana mereka meningkatkan kapasitas masing-masing untuk menghasilkan hasil dari tujuan kepentingan publik. Sektor publik membawa perspektif yang unik yang dapat digunakan untuk menghubungkan organisasi-organisasi sipil yang menyediakan layanan, tetapi membutuhkan sumber daya dengan orang lain yang mungkin diperlukan oleh jaringan.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan analisis terhadap hasil wawancara, observasi, dan kajian data-data dalam penelitian tentang *Networking* dalam Kebijakan Optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam hal ini Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta menjadikan Dewan Transportasi Kota Jakarta sebagai rekan berdiskusi utama dalam merencanakan sebuah kebijakan. Tetapi Dewan Transportasi Kota Jakarta yang dimaksudkan sebagai miniatur elemen masyarakat tersebut dirasakan oleh berbagai *stakeholder* tidak cukup merepresentasikan pemikiran banyak pihak. Keanggotaan di dalam Dewan Transportasi DKI Jakarta bersifat individual tidak mewakili suatu organisasi. Sehingga usaha Pemerintah dalam melibatkan *stakeholder* yang terdampak secara langsung dianggap kurang pro-aktif.
2. Aktor swasta dalam *network* Terminal Terpadu Pulo Gebang lebih banyak memainkan peranan dalam kegiatan operasional Terminal. Keikutsertaan *stakeholder* dalam kegiatan perencanaan tergolong sangat rendah. Dampak dari hal tersebut menimbulkan pandangan bahwa Pemerintah menekan peran maupun kewenangan *stakeholder* dalam melakukan tugasnya dalam *network* sehingga terkesan aktor swasta hanya berperan sebagai objek kebijakan yang hanya melaksanakan sebuah kebijakan, bukan sebagai subjek yang seharusnya turut merancang kebijakan tersebut.
3. Banyaknya permasalahan yang dialami oleh Terminal Terpadu Pulo Gebang mengharuskan setiap *stakeholder* bekerjasama untuk mencari solusinya. Hampir setiap permasalahan yang terjadi dalam usaha mewujudkan Terminal Terpadu Pulo Gebang yang optimal saling berhubungan satu sama lain. Setiap permasalahan satu *stakeholder* dapat menjadi sumber permasalahan bagi *stakeholder* lain pula. Hal tersebut terjadi karena terdapatnya karakteristik dalam sebuah *network* yaitu *interdependence* atau ketergantungan antar aktor.

Saran

Berdasarkan simpulan yang diperoleh, maka diperlukan rekomendasi sebagai langkah-langkah yang mungkin akan diambil oleh para *stakeholder* untuk memaksimalkan *Networking* dalam Kebijakan Optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang. Rekomendasi yang penulis berikan sebagai berikut:

1. Perlu adanya pelibatan dari *stakeholder* aktor swasta secara langsung dan intens oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Pemerintah tidak harus terfokus kepada Dewan Transportasi Kota Jakarta untuk bersama merencanakan suatu kebijakan. Karena pada dasarnya aktor yang terlibat secara langsung juga terkena dampak kebijakan secara langsung pula.
2. Peranan aktor swasta perlu dinaikan ke tingkat yang lebih tinggi. *Stakeholder* tersebut harus memiliki keterlibatan secara langsung yang lebih intens terkait perencanaan yang berhubungan dengan optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang.
3. Perlu adanya kerja sama dalam penyelesaian permasalahan yang mendasar oleh setiap *stakeholder* di dalam *network* optimalisasi Terminal Terpadu Pulo Gebang agar permasalahan tersebut tidak menjadi sumber permasalahan baru yang harus dihadapi oleh *stakeholder* lain di kemudian hari

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdulkahar Badjuri dan Teguh Yuwono. 2003. *Kebijakan Publik : Konsep & Strategi*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Adji Adisasmita, Sakti. 2015. *Perencanaan Sistem Transportasi Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Basrowi dan Suwandi. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Dwiyanto, Agus. 2008. *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Kickert, Walter, Eric Hans-Klijin, dan Joop F.M. Koppenjan. 1999. *Managing Complex Networks Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Lijan, dkk. 2010. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- N. Dunn, William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Nawawi, Ismail. 2009. *Public Policy : Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. Surabaya: PMN.
- Sahya Anggara dan Ii Sumantri. 2016. *Administrasi Pembangunan Teori dan Praktik*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Santosa, Pandji. 2008. *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Sugiyono. 2010. *Metode Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Teguh Sulistiyani, Ambar. 2004. *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*. Yogyakarta: Gava Media.

Jurnal

- Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta. 2015. *Statistik Transportasi DKI Jakarta*. http://jakarta.bps.go.id/backend/pdf_publicasi/Statistik-Transportasi-DKI-Jakarta-2015.pdf diakses pada 20 September 2017 09.32
- Daryanto, Ardiansyah. 2016. *Inovasi Unit Pelaksana Teknis Dinas Terminal Kota Surakarta (Skripsi)*. Solo: Universitas Sebelas Maret.
- Enita Puspitasari, Meri. 2014. *Analisis Kebijakan Pengoperasian Terminal Giwangan Yogyakarta Sebagai Pengganti Terminal Umbulharjo*. Jurnal Dimensi, Vol. 3 No. 3. <http://journal.unrika.ac.id/index.php/jurnaldms/article/download/94/89> diakses pada 18 April 2017 19.41

- Eric-Hans Klijn & Joop Koppenjan. 2000. *Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance*. Public Management Vol. 2 No. 2. https://repub.eur.nl/pub/50158/metis_039167_SAM.pdf (Diakses pada 5 April 2017)
- Mardiansyah, Irvan. 2016. *Reformasi Birokrasi Organisasi Pemerintahan Dalam Upaya Perbaikan Pelayanan Transportasi Publik Studi Kasus Pengelolaan Terminal Mangkang* (Skripsi). Semarang: Universitas Diponegoro
- Pratikno. 2008. *Manajemen Jaringan dalam Prespektif Stukturisasi*. Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, Vol. 12 No.1. <https://journal.ugm.ac.id/jkap/article/download/8390/6484> (Diakses pada 5 April 2017)
- Rahmi, A. 2013. *Revitalisasi Terminal Penumpang Tipe A Studi Kasus Terminal Regional Daya Makasar* (Tesis). Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Jones, Candance, William Hesterly, & Stephen Borgatti. 1997. *A General Theory of Network Governance: Exchange Condition and Social Mechanism*. Academy of Management Review, Vol. 22 No. 4. <https://myweb.rollins.edu/tlairson/pek/netgoverntheory.pdf> (Diakses pada 5 April 2017)
- William D. Eggers & Stephen Goldsmith. 2009. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/governingbynetwork_chapter.pdf (Diakses pada 5 April 2017)
- William D. Eggers & Stephen Goldsmith. 2004. *Government by Network: The New Public Management Imperative*. A joint study by Deloitte Research and the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation at the John F. Kennedy School of Government at Harvard University (sponsor of the Innovations in American Government Awards). <http://www.flbenchmark.org/vertical/sites/%7B101652CD-38DF-4EBF-A75F-D340327A2266%7D/uploads/%7B25A02230-9A5C-4AED-8817-AD231D269BE1%7D.PDF> (Diakses pada 7 April 2017)

Internet

- <http://dephub.go.id/post/read/menhub--semua-bus-akap-harus-pindah-ke-terminal-pulogebang> diakses pada 22 maret 2017 19.44
- <http://dishub.jakarta.go.id/userdata/info/847fa06eaac951a220dbb79833543908.xlsx> diakses pada 2 Oktober 2017 12.02
- <https://jakarta.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/172#accordion-daftar-subjek2> diakses pada 20 september 2017 11.39
- <https://jakarta.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/181> diakses pada 20 september 2017 10.49
- <https://jaktimkota.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/3> diakses pada 19 September 2017 11.31
- <https://jaktimkota.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/23> diakses pada 19 September 2017 10.43

<https://metro.tempo.co/read/news/2017/01/29/083840929/menteri-kecewa-dishub-jakarta-gagal-hapus-terminal-bayangan> diakses pada 22 maret 2017 18.30

<https://m.tempo.co/read/news/2017/01/29/083840945/bus-belum-pindah-ke-pulogebang-menhub-ancam-cabut-izin> diakses pada 22 maret 2017 17.18

<http://news.liputan6.com/read/2840750/tak-masuk-terminal-pulogebang-perusahaan-bus-terancam-ditutup> diakses pada 22 maret 2017 18.19

<https://petatematikindo.wordpress.com/2013/06/09/aministrasi-kota-jakarta-timur/> diakses pada 19 September 2017 10.43

<http://www.transportumum.com/jakarta/peta-angkutan-umum-jakarta/> diakses pada 19 September 2017 15.34

timur.jakarta.go.id/v13/Pemerintahan/profil diakses pada 19 September 2017 10.43

Dokumen

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 12 tahun 2003

Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 103 tahun 2007

Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 336 tahun 2016

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009