

ISSN : 1978-0362

**JURNAL**  
**SOSIOLOGI REFLEKTIF**



Laboratorium Sosiologi  
Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora  
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

**JURNAL**  
**SOSIOLOGI REFLEKTIF**  
**Laboratorium Sosiologi**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora**  
**Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta**  
**Volume 12, Nomor 2, April 2018**

---

## **PENGELOLA JURNAL**

**Ketua Penyunting/Editor-in-Chief:**

Achmad Zainal Arifin (UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta)

**Sekretaris Penyunting/Managing Editor:**

Muryanti (UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta)

**Penyunting Pelaksana/Editors:**

Achmad Norma Permata (UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta)

Firdaus Wajdi (Universitas Negeri Jakarta)

Napsiah (UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta)

Yayan Suryana (UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta)

Astri Hanjarwati (UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta)

Sulistyaningsih (UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta)

Rilus A. Kinseng (FEMA Institut Pertanian Bogor)

**Sekretariat/Secretary:**

Novia Tensiani (UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta)

Mitra Bestari/Editorial Board:

Alix Philippon (Sciences Po Aix France)

M. Nur Ichwan (Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta)

Zuly Qadir (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta)

Syarifudin Jurdi (UIN Alauddin Makassar)

Gregory Vanderbilt (Eastern Mennonite University United States)

**Diterbitkan oleh:**

Laboratorium Sosiologi

Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

**Alamat Redaksi:**

Laboratorium Sosiologi

Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Jl. Marsda Adisucipto No.1, Yogyakarta

Telp (0274) 51957: Fax. (0274) 519571

**Email:**

sosiologirefleksif@uin-suka.ac.id dan

sosiologirefleksif@gmail.com

Jurnal Sosiologi Reflektif (JSR) adalah jurnal ilmiah berkala yang memfokuskan diri pada hasil penelitian terkait isu-isu sosial-keagamaan di masyarakat Muslim, khususnya yang berkenaan dengan upaya penguatan civil society dari berbagai aspeknya. Selain itu, JSR juga menerima artikel yang bersumber pada telaah pustaka terkait dengan upaya pengembangan teori-teori sosiologi yang terinspirasi dengan studi keislaman, seperti: pengembangan wacana tentang Ilmu Sosial Profetik, Islam Transformatif, atau pendekatan-pendekatan lainnya.

JSR focuses on disseminating researches on social and religious issues within Muslim community, especially related to issue of strengthening civil society in its various aspects. Besides, JSR also receive an article based on a library research, which aims to develop integrated sociological theories with Islamic studies, such as a discourse on Prophetic Social Science, Transformative Islam, and other perspectives.

JURNAL  
SOSIOLOGI REFLEKTIF

---

DAFTAR ISI

<b>THE IMPACT OF SOCIAL MEDIA ON INDONESIAN MUSLIM WOMEN'S CONSUMPTION OF ISLAMIC FASHION</b> <i>Durrotul Mas'udah</i> .....	179
<b>AKTIVISME, FILANTROPI SOSIAL DAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DI YOGYAKARTA : Studi terhadap Dinamika Aktivisme Yayasan Sahabat Ibu dalam Pemberdayaan Perempuan di Yogyakarta</b> <i>Ahmad Arif Widiyanto</i> .....	193
<b>RADIKALISASI GERAKAN JAMAAH ANSHARUT TAUHID DAN PENGARUH ISIS DI INDONESIA</b> <i>Asman Abdullah</i> .....	213
<b>EKSISTENSI PUBLIC SPHERE DALAM MEDIA MAINSTREAM: Studi pada Rubrik <i>Citizen Journalism</i> Tribun Yogyakarta</b> <i>Yanti Dwi Astuti</i> .....	233
<b>KONFLIK SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT PESISIR DI DESA SUNGSANG KECAMATAN BANYUASIN II KABUPATEN BANYUASIN SUMATERA SELATAN</b> <i>Yunindyawati<sup>1</sup>, Evalidya<sup>1</sup>, Yusnaini<sup>1</sup>, Rohim Pahrozi<sup>2</sup></i> .....	251
<b>PERAN AKTOR DALAM SOSIOLOGI PEMBANGUNAN: Analisis Pergub D.I. Yogyakarta No. 16 Tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja</b> <i>Mohammad Wildan Azmi</i> .....	267

<b>STRATEGI BERJARINGAN RADIO KOMUNITAS ISLAM MADU FM TULUNGAGUNG</b>	
<i>Redi Panuju</i> .....	289
<b>MASYARAKAT BADUY DALAM PERGULATAN TIGA JARINGAN MAKNA</b>	
<i>Efa Ida Amaliyah</i> .....	313
<b>TRANSFORMASI KESETARAAN BURUH: Studi Kritis Teori Keadilan John Rawls</b>	
<i>Mohammad Takdir</i> .....	327
<b>MENETAS JALAN BARU PENGEMBANGAN MASYARAKAT: Sebuah Jawaban di Era Milenium</b>	
<i>Suraji, Muhammad Ali Embi</i> .....	353
<b>PEMBANGUNAN SEBAGAI KEBEBASAN DAN PENCAPAIAN PERUBAHAN SOSIAL</b>	
<i>Amril Maryolo Ar</i> .....	367
<b>PERGESERAN NORMA SOSIAL PADA REMAJA DI KOTA TANJUNGPINANG</b>	
<i>Endri Bagus Prastiyo</i> .....	381
<b>PARTISIPASI KOMUNITAS MUSLIM DESA DALAM USAHA PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA DI INDONESIA</b>	
<i>Heru Dian</i> .....	395
<b>LITERATUR KEISLAMAN GENERASI MILENIAL</b>	
<i>Syafuddin Sholeh TS</i> .....	413

## PENGANTAR REDAKSI

Assalamualaikum wr. wb.

Jurnal Sosiologi Reflektif Volume 12 Nomor 2, April 2018 ini mengkaji permasalahan sosial yang kompleks dalam perspektif sosiologis. Kajian yang diketengahkan mencakup persoalan konflik nelayan, eksistensi ruang publik dalam media massa, kajian perempuan dan problem masyarakat sehari-hari, termasuk nelayan, organisasi sosial dan keagamaan.

Durrotul menulis tentang *The Impact Of Social Media On Indonesian Muslim Women's Consumption Of Islamic Fashion*. Tulisan ini memaparkan analisis tentang media sosial sebagai sebuah alat konsumsi baru dan pengaruhnya terhadap pola konsumsi fashion Islami oleh wanita Muslim di Indonesia. Hasil analisis menyimpulkan bahwa media sosial, yang dapat dilihat sebagai sebuah alat konsumsi baru, mempengaruhi pola konsumsi fashion Islami oleh wanita Muslim di Indonesia dalam dua cara yang saling berhubungan: (1). media sosial menjadi sebuah ruang konstruksi berbagai macam standar yang dianggap ideal tentang penampilan wanita Muslim yang fashionable dan (2). media sosial mempengaruhi cara-cara wanita Muslim di Indonesia dalam mengkonstruksi dan mempresentasikan identitasnya sebagai wanita Muslim yang fashionable. Kedua hal ini membentuk pola konsumsi mereka terhadap fashion Islami.

Ahmad Arif Widiyanto menulis tentang *Aktivisme, Filantropi Sosial Dan Pemberdayaan Perempuan Di Yogyakarta : Studi terhadap Dinamika Aktivisme Yayasan Sahabat Ibu dalam Pemberdayaan Perempuan di Yogyakarta*. Penulis menjelaskan artikel ini membahas dinamika aktivisme perempuan Yayasan Sahabat Ibu (YSI) dalam melakukan pemberdayaan perempuan di Yogyakarta. Awalnya YSI terbentuk dari perempuan-perempuan aktivis yang tergerak untuk melakukan *recovery* terhadap anak-anak dan perempuan pasca gempa bumi di Yogyakarta melalui kegiatan filantropis dan motivasi. Aktivisme mereka berlanjut seiring beruntunnya bencana alam di Yogyakarta dari tahun 2006-2012. Para aktivis tersebut kemudian mendeklarasikan diri sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Dalam tulisan ini, Dinamika YSI dibahas dalam tiga poin; *pertama*, potret aktivisme perempuan dan filantropi di Indonesia. *Kedua*, dinamika aktivisme YSI dari karitatif menuju pemberdayaan produktif. *Ketiga*, Upaya YSI untuk melepaskan diri dari ketergantungan bantuan filantropi atau *fundraising* dari lembaga donor melalui pengembangan ekonomi produktif dan pembentukan koperasi simpan pinjam.

Asman Abdullah menulis tentang Radikalisasi Gerakan Jamaah Ansharut Tauhid dan Pengaruh Isis di Indonesia. Penelitian ini merupakan studi kasus yang menyorot gerakan Jamaah Anshorut Tauhid. Gerakan JAT merupakan gerakan jihad dengan tujuan memperjuangkan Syariat Islam di Indonesia. Dua hal yang patut disorot dari gerakan JAT *pertama*, keterlibatan JAT dalam pelatihan militer Aceh tahun 2010. Pelatihan militer ini melibatkan lintas *tanzhim* jihad di Indonesia. Alumni dari pelatihan ini kelak membentuk jaringan radikal baru yang berafiliasi dengan ISIS. *Kedua*, pengaruh ISIS di Indonesia melahirkan perpecahan bagi JAT. Bagi jihadi JAT yang mendukung ISIS tetap bertahan dibawah pimpinan Abu Bakar Ba'asyir dan Aman Abdurrahman sedangkan yang menolak bergabung dengan ISIS harus keluar dari *tanzhim*. *Ketiga*, mereka yang keluar dari JAT membentuk jamaah baru dengan nama Jamaah Anshorut Syariah (JAS) dibawah pimpinan Muhammad Achwan.

Yanti Dwi Astuti menulis tentang Eksistensi *Public Sphere* dalam Media Mainstream: Studi pada Rubrik Citizen Journalism Tribun Yogyakarta. Fenomena *Citizen Journalism* menjadi trend dalam dunia jurnalisme dan menjadi ruang publik baru bagi masyarakat. Salah satu media mainstream yaitu koran Tribun Jogja mengadopsi tren tersebut ke dalam rubriknya yang dinamakan rubrik Citizen journalism. Namun dalam prakteknya, terdapat banyak sekali kecenderungan pemberitaan yang tidak sesuai dengan makna hakiki dari *citizen journalism* dan ruang publik itu sendiri. Dimana cenderung sangat datar dan deskriptif tidak menyentuh pada esensi dari makna ruang publik yaitu pada proses diskusi yang megedepankan debat rasional dan kritis serta masih diberlakukannya proses penseleksian dan editing oleh redaktornya. Hal ini sangat kontras dengan semangat hadirnya *citizen journalism* yang bersifat bebas dari intervensi siapapun, menyuarakan pendapat secara leluasa, interaktifitas, tidak terbatas oleh halaman (*unlimited space*), tidak ada persaingan antar penulis, dan tidak adanya penseleksian ketat terhadap konten beritanya.

Yunindyawati, Evalidya, Yusnaini dan Rohim Pahrozi menulis tentang Konflik Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir Di Desa Sungsang

Kecamatan Banyuasin II Kabupaten Banyuasin Sumatera Selatan. Dalam masyarakat pesisir, konflik adalah salah satu gejala sosial yang sering kita jumpai di sekitaran daerah mayoritas nelayan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa konflik sosial yang terjadi antara lain konflik karena penggunaan alat tangkap yang merugikan, tumpang tindih lokasi penangkapan, pengrusakan alat tangkap dan kenakalan remaja. Penyelesaian konflik melibatkan berbagai pihak. Jika secara musyawarah mufakat tidak bisa menyelesaikan masalah, maka akan dilanjutkan dengan mediasi oleh pihak pemerintah desa. Langkah selanjutnya yang ditempuh jika mediasi tidak berhasil maka berlanjut ke pihak berwenang seperti dinas terkait dan bahkan kepolisian.

Wildan Azmi menulis tentang Peran Aktor dalam Sosiologi Pembangunan: Analisis Pergub D.I. Yogyakarta No. 16 Tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja. Artikel ini menjelaskan peran aktor kebijakan dalam sosiologi pembangunan sebagai upaya memenuhi kebutuhan hidup masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan sosial. PERGUB D.I. Yogyakarta No. 16 Tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja adalah upaya pemerintah sebagai aktor dalam meningkatkan pelayanan publik melalui sektor transportasi publik (Bus Trans Jogja). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan bukan sekedar dari sektor ekonomi dan politik saja, melainkan sektor sosial juga memiliki peran penting dalam pembangunan mewujudkan kesejahteraan sosial. Dengan demikian aktor kebijakan dalam sosiologi pembangunan dari sektor transportasi publik (Bus Trans Jogja) memiliki peran penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Redi Panuju menulis tentang Strategi Berjaringan Radio Komunitas Islam Madu Fm Tulungagung. Fenomena radio komunitas Madu FM sangat menarik untuk diteliti karena merupakan stasiun radio komunitas yang berhasil tumbuh di tengah penyiaran kontestasi. Radio komunitas mendapat pembatasan pembatasan (pembatasan) negara melalui Undang-Undang Penyiaran (UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran). Selain itu, radio komunitas masih harus bersaing dengan radio swasta dan televisi swasta. Madu FM mampu beradaptasi dengan keadaan tanpa melanggar peraturan. Hasilnya adalah strategi penyiaran radio komunitas berhasil berinovasi inovasi sehingga menjadi ada. Pendekatan penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan metode observasi dan wawancara mendalam. Penelitian dilakukan selama periode dari bulan Maret sampai Agustus 2016.

Efa Ida Amaliyah menulis tentang Masyarakat Baduy dalam

Pergulatan Tiga Jaringan Makna. Tujuan tulisan ini mengeksplorasi tentang tiga jaringan makna yang menjadi teori Bernard Adeney-Risakotta, yaitu agama, modernitas, dan budaya nenek moyang pada masyarakat Baduy yang mempunyai pola sedikit berbeda. karena ada dua Baduy, yaitu Baduy Dalam dan Baduy Luar. Baduy Luar sudah terpengaruh pada modernitas, yaitu teknologi (televise dan transportasi), institusi dan gagasan (ide). Tidak ada konfrontasi dari luar Baduy, karena mengedepankan kebersamaan dan saling menghormati. Baduy Luar masih memegang teguh budaya nenek moyang dengan patuh pada puun sebagai kepala suku. Mereka tetap memakai identitas sebagai masyarakat Baduy, yaitu pakaian yang merupakan ciri khas Baduy. Baduy Dalam dalam menerima tiga jaringan di atas. Baduy Dalam merupakan masyarakat yang menonjolkan budaya nenek moyang.

Mohammad Takdir menulis tentang Transformasi Kesetaraan Buruh: Studi Kritis Teori Keadilan John Rawls. Artikel ini bertujuan untuk mengubah paradigma tentang buruh yang selalu dipandang sebagai sekelompok masyarakat yang terbelakang dan tertindas. Dalam memandang relasi buruh dan majikan, sebagian orang seringkali menggunakan paradigma perbudakan daripada paradigma kemanusiaan (*humanitarian paradigm*). Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa ketidakadilan dalam sebuah struktur sosial masyarakat lebih diakibatkan oleh hilangnya rasa empati yang mendalam terkait dengan argumen kesetaraan (*equality*) sebagai kata kunci dalam konsepsi keadilan. Rawls menawarkan konsep tentang *justice as fairness* yang harus menjadi pijakan utama dalam memperjuangkan kesetaraan buruh dalam berbagai aspek, terutama menyangkut pemenuhan hak, kewajiban dan kesejahteraan hidup.

Suraji, Muhammad Ali Embi menulis tentang Menetas Jalan Baru Pengembangan Masyarakat: Sebuah Jawaban di Era Mellineum. Pengembangan masyarakat proses bergerak ke arah suatu tahap atau kondisi di mana masyarakat menjadi semakin kompeten terhadap permasalahan dan kondisi komunitas maupun lingkungannya. Kompetensi masyarakat yang semakin meningkat ini diharapkan dapat menimbulkan aktivitas pembangunan atas prakarsa masyarakat (komunitas) sendiri. Pengembangan masyarakat juga sebagai gerakan, yang berusaha melakukan reformasi terhadap kondisi yang dianggap kurang menguntungkan. Dalam konteks saat ini tentu pengembangan masyarakat (*community development*) didasarkan pada nilai-nilai agama, budaya dan kearifan masyarakat lokal menuju kemajuan dan

kesempurnaan dalam menjawab permasalahan-permasalahan yang muncul di era globalisasi. Kajian yang relevan dalam community development adalah kajian pengembangan masyarakat yang sejalan dengan peran lembaga Perguruan Tinggi yaitu memfungsikan Tri Darma Perguruan Tinggi.

Amril Maryolo menulis tentang Pembangunan Sebagai Kebebasan dan Pencapaian Perubahan Sosial. Kajian sosial memiliki macam variasi karena masyarakat bukanlah objek yang tunggal. Perubahan sosial merupakan fenomena konstruksi masyarakat yang memiliki ragam yang bervariasi. Pembangunan merupakan suatu kata yang digunakan untuk menjelaskan proses dan usaha untuk meningkatkan kehidupan ekonomi, politik, budaya, sosial, dan sebagainya. Dengan pemahaman seperti itu “pembangunan” disejajarkan dengan kata “perubahan sosial”. Bersamaan dengan teori pembangunan terdapat teori-teori perubahan sosial lainnya seperti sosialisme, dependensia, ataupun teori lain.

Endri Bagus Prastiyo menulis tentang Pergeseran Norma Sosial Pada Remaja di Kota Tanjungpinang. Kota Tanjungpinang merupakan salah satu kota yang berada di Provinsi Kepulauan Riau yang saat ini sedang berkembang, namun memiliki berbagai masalah terkait dengan pergeseran nilai yang terjadi pada generasi mudanya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa telah terjadi pergeseran norma sosial dikalangan remaja Kota Tanjungpinang dimana mereka telah banyak melakukan pelanggaran norma sosial yang ada di masyarakat, mulai dari adanya remaja yang mengkosumsi minuman berakohol, menggunakan narkoba, bahkan melakukan seks bebas. Perilaku ini terjadi karna ada faktor-faktor yang menyebabkan pergeseran norma itu terjadi, yaitu faktor secara internal dan eksternal, internal berasal dari dalam diri remaja itu sendiri, sementara eksternal merupakan faktor yang didapat dari luar diri remaja.

Heru Dian menulis tentang Partisipasi Komunitas Muslim Desa dalam Usaha Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Indonesia. Terbentuknya BUMDes sebagaimana tertuang dalam UU No.6/2014 belum sepenuhnya mampu menanggulangi berbagai permasalahan ekonomi di pedesaan, karena hanya sekitar 9,09% desa yang dinilai mampu merealisasikan program BUMDes, bahkan dari jumlah prosentase tersebut hanya terdapat sekitar 21,68% BUMDes yang dinilai menguntungkan. Banyak faktor yang mempengaruhi ketidakberhasilan pembangunan program BUMDes. Satu faktor paling penting adalah kurangnya pengembangan modal sosial di pedesaan.

Demikian kajian Jurnal Sosiologi Reflektif Edisi 12 Nomor 2. Semoga artikel yang penulis sajikan memberikan pengetahuan baru dan bermanfaat bagi pembaca yang budiman.

*Wallahu a'lam bi showab*

*Wassalamualaikum wr.wb*

**JURNAL  
SOSIOLOGI REFLEKTIF**





# PERAN AKTOR DALAM SOSIOLOGI PEMBANGUNAN: Analisis Pergub D.I. Yogyakarta No. 16 Tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja

**Mohammad Wildan Azmi**

Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Alamat Email : azmie.wildan@gmail.com

## **Abstract**

*This article describe about the role of actor concept sociology of development (Analysis PERGUB D.I. Yogyakarta No. 16 Tahun 2017 Tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja (Trans Jogja's City Route)). Development is one of the way to raise social welfare, and do not related only by economic or politic, but social problem also. Transportation is part of development to care needs of people life's. Actor's policy become the main point of development, due the transportation sector using public transportation for people needs life's. Furthermore, actor's policy on sociology development from public transportation (Bus Trans Jogja) has important rule to gain people's welfare (social welfare).*

**Keywords:** Actor's Policy, Sociology of Development, Transportation and Social Welfare

## **Intisari**

Artikel ini menjelaskan peran aktor kebijakan dalam sosiologi pembangunan sebagai upaya memenuhi kebutuhan hidup masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan sosial. PERGUB D.I. Yogyakarta No. 16 Tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja adalah upaya pemerintah sebagai aktor dalam meningkatkan pelayanan publik melalui sektor transportasi publik (Bus Trans Jogja). Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan sumber data primer dan sekunder, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran aktor kebijakan dalam sosiologi pembangunan dengan menganalisa Peraturan Gubernur No. 16 tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja. Hasil

penelitian menunjukkan bahwa pembangunan bukan sekedar dari sektor ekonomi dan politik saja, melainkan sektor sosial juga memiliki peran penting dalam pembangunan mewujudkan kesejahteraan sosial. Dengan demikian aktor kebijakan dalam sosiologi pembangunan dari sektor transportasi publik (Bus Trans Jogja) memiliki peran penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

**Kata Kunci:** Aktor Kebijakan, Sosiologi Pembangunan, Transportasi Publik, Kesejahteraan Sosial.

## Pendahuluan

D.I. Yogyakarta dikenal sebagai kota (wilayah) budaya, pariwisata, dan pendidikan. Bukanlah tidak mungkin banyaknya penduduk sebagai pendatang baru di Yogyakarta. Hal tersebut dapat memberikan pengaruh besar dar sektor, ekonomi, politik, budaya, pendidikan, sosial. Yang paling nyata meningkatnya populasi kendaraan yang ada di D.I. Yogyakarta yang mengakibatkan terdapat kemacetan di titik-titik wilayah tertentu. Sebagai upaya meningkatkan kualitas pembangunan wilayah D.I. Yogyakarta melalui meningkatkan kualitas pelayanan publik yang terdapat di transportasi publik Pemerintah D.I. Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Daerah No. 1 tahun 2008 tentang penerapan Program *Bus Rapid Transit (BRT)* dalam bentuk Bus Trans Jogja yang berlandaskan pada Undang-undang No. 22 tahun 2009 tentang angkutan jalan dan lalu lintas.

Konsep pelayanan publik seperti yang tertuang dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, menyebutkan bahwa pelayanan publik yaitu segala kegiatan pelayan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan peraturan peundang-undangan. Bus Trans Jogja cukup diminati oleh sebagian masyarakat dengan fasilitas baik, nyaman, dan harga yang terjangkau dapat menarik masyarakat yogyakarta untuk menikmati fasilitas yang disediakan oleh pemerintah D.I. Yogyakarta. Pada tahun 2008-2010 Bus Trans Jogja awalnya hanya terdapat 6 (enam) jalur operasi trayek: 1A, 1B, 2A, 2B, 3A, 3B, 4A dan 4B, dalam perkembangannya meningkatnya jumlah penumpang serta dan banyaknya keluhan masyarakat terhadap terbatasnya wilayah jalur jangkauan (trayek) membuat pemerintah mengeluarkan PERGUB No. 16 Tahun 2007 tentang Jaringan Trayek

Perkotaan Bus Trans Jogja. Dalam Peraturan Gubernur No. 16 Tahun 20017 trayek yang ditetapkan<sup>1</sup> antara lain: 1A, 1B, 2A, 2B, 3A, 3B, 4A, 4B, 5A, 5B, 6A, 6B, 7, 8, 9, 10, dan 11.

Dari latar belakang di atas, penulis tertarik mengkaji lebih dalam tentang peran aktor kebijakan dalam sosiologi pembangunan sebagai lahirnya sebuah kebijakan yang ditetapkan bersama melalui lembaga pemerintahan daerah berdasar pada pertimbangan yang ditetapkan dan mengeluarkan keputusan/peraturan sebagai bentuk kebijakan. Interaksi aktor di dalam memiliki pengaruh besar dalam suatu kebijakan, pemerintah, elit politik, elit swasta serta masyarakat berperan penting dalam menyusun sebuah kebijakan yang ditetapkan untuk kepentingan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan publik.

## Transportasi Pembangunan Pelayanan Publik

### 1. Transportasi sebagai Pelayanan Publik

Transportasi dapat diartikan sebagai kegiatan pemindahan barang dan manusia dari tempat asal ke tempat tujuan. Dalam transportasi terdapat beberapa komponen yang diperlukan, yaitu; (a) tersedianya muatan angkut, (b) adanya kendaraan sebagai sarana angkutan, (c) tersedianya jalan untuk dilalui, (d) memiliki tempat pusat pemberhentian (terminal).<sup>2</sup> Keterbatasan manusia menjangkau jarak perjalanan dalam menempuh suatu tempat satu ke tempat yang lain dengan lokasi yang jauh secara historis perkembangannya berbagai cara yang dilakukan pada waktu dahulu. Sebagai upaya tempuh ke tempat tujuan lain dengan cara memikul, menjinjing, mendorong ataupun dengan berjalan kaki. Tetapi seiring perkembangan zaman, sebagai wujud modernisasi dari berbagai sektor. Kemajuan berkembang dan beragam sebagai alat transportasi sebagai penunjang pembangunan dalam kebutuhan masyarakat.<sup>3</sup> Edward K. Morlok menyebutkan bahwa transportasi dapat didefinisikan sebagai kegiatan memindahkan atau mengangkut sesuatu ke tempat lain.<sup>4</sup> Papacotas dalam

---

1 Untuk mengetahui wilayah yang dilalui dalam trayek, bisa dilihat pada PERGUB No. 16 tahun 2017.

2 Rahardjo Adisasmita, *Dasar-dasar Ekonomi Transportasi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), hlm. 1.

3 Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pembangunan Transportasi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014), hlm. 5.

4 Edward K Morlok, *Introduction to transportation engineering and planing*, alih bahasa Johan Kelana Putra, *Pengantar Teknik dan Perencanaan Transportasi*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1988).

bukunya Aries Setiadji, mendefinisikan transportasi sebagai suatu sistem yang terdiri dari fasilitas tertentu beserta urus dan sistem control yang memungkinkan orang atau barang dapat berpindah dari satu tempat ke tempat lain secara efisien dalam setiap waktu untuk mendukung aktifitas kegiatan manusia.<sup>5</sup>

## 2. Fungsi Transportasi dalam Pembangunan

Tersedianya transportasi memiliki peran penting terhadap pembangunan dalam masyarakat, bukan saja melancarkan arus barang dan mobilitas manusia, tetapi juga dapat membantu tercapainya alokasi sumber daya ekonomi secara maksimal sebagai penunjang kebutuhan hidup dalam masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa transportasi memiliki asas manfaat bagi pelayanan publik sehingga dapat dikatan sebagai “sektor penunjang pembangunan” dan “sektor pemberi jasa”.<sup>6</sup>

Dalam kehidupan moderen saat ini dibutuhkan jasa transportasi cepat, murah, dan aman. Pertumbuhan fasilitas transportasi dengan seiring perkembangan zaman, baik prasarana jalan maupun sarana transportasi telah memberikan manfaat besar kepada masyarakat dan mempengaruhi semua aspek kehidupan manusia. Di dalamnya pemerintah memiliki peranan penting untuk menjamin keberlangsungan semuanya sebagai penunjang kebutuhan manusia bersama.<sup>7</sup>

Transportasi adalah sarana untuk mencapai banyak tujuan, pertumbuhan fasilitas transportasi memberikan manfaat-manfaat yang besar kepada peningkatan kemakmuran bangsa dan kemajuan peradaban manusia. Manfaat-manfaat tersebut meliputi berbagai aspek kehidupan dan kegiatan manusia. Aspek tersebut antara lain dapat diklasifikasi meliputi *aspek ekonomi*, *aspek sosial* dan *aspek politik*. Manfaat transportasi dari *aspek bidang ekonomi*, yaitu kegiatan-kegiatan ekonomi yang diarahkan atau ditujukan kepada produksi, distribusi, dan pertukaran kemakmuran. Dalam kegiatannya manusia dapat memanfaatkan sumberdaya alam untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, baik dalam bentuk pangan, sandang, dan perumahan (papan). Manfaat transportasi dari *aspek bidang sosial*, manusia hidup di bumi ini tidak bisa lepas

---

5 Aries Setiadji, *Studi Kemacetan lalulintas Jalan Kaligawe Kota Semarang*, Universitas Dipenogoro Semarang.

6 Rahardjo Adisasmita, *Dasar-dasar Ekonomi Transportasi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), hlm. 3.

7 *ibid*, hlm. 6.

dari hubungan interaksi dengan manusia lainnya sebagai wujud makhluk sosial dalam hidup. Secara kuantitas manusia hidup berkelompok dengan jumlah yang sangat banyak, berbagai macam perbedaan yang menjadi ciri khas individu merupakan bentuk keragaman dalam lingkup sosial kemasyarakatan. Semua bertujuan dapat hidup damai, rukun, sejahtera, dan harmonis. Dalam hal ini tidak bisa lepas dari berbagai aspek sosial, yaitu meliputi aspek-aspek kebudayaan, kesehatan, pendidikan, keagamaan, dan lain-lain. Pada konteks transportasi, kegiatan yang ditunjang oleh transportasi dari sektor sosial dapat mendorong pembangunan intelektual, pendidikan, kemasyarakatan, dan kesejahteraan dalam hidup bermasyarakat. Sedangkan manfaat transportasi dari *aspek bidang politik* adalah dapat mengatur hubungan antara rakyat dan pemerintah, secara esensial suatu negara yaitu semua rakyatnya harus tunduk pada pemerintahannya, dan efektifitas pemerintahan meningkat apabila daerah yang terisolasi oleh jarak dan keadaan geografis dapat dijangkau. Manfaat transportasi dalam bidang politik dapat memperkuat kesatuan nasional dengan pelayanan pemerintah yang merata baik dari sektor pendidikan, ekonomi, sosial, dan lain-lain, serta dapat memperkuat pertahanan dan keamanan dalam suatu wilayah yang dapat menunjang mobilitas sumberdaya nasional.<sup>8</sup>

### 3. Hubungan Transportasi dan Pembangunan

Hubungan transportasi dan pembangunan dilihat dari segi teori maupun segi praktiknya, keduanya memiliki hubungan yang sangat erat dan penting. Dengan meningkatnya interaksi antara tingkat dan pola sumber daya transportasi dapat mempengaruhi kemajuan ekonomi dan sosial, sehingga dalam hal ini harus diperhatikan dalam setiap perencanaan pembangunan baik dalam skala nasional maupun regional.<sup>9</sup>

Tinjauan mengenai sifat hubungan antara transportasi dan pembangunan telah mengalami perkembangan. Yang terpenting adalah transportasi dapat dijadikan sebagai sarana penunjang dalam pembangunan. Studi Perserikatan Bangsa-Bangsa yang dilakukan beberapa tahun lalu, mengklaim bahwa transportasi merupakan kekuatan yang memiliki pengaruh besar dalam membentuk pertumbuhan ekonomi (*the formative of economic growth*).<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 35-39.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 6.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 7.

Interaksi antara tingkat dan pola sumber daya transportasi dengan tingkat rata-rata kehidupan penduduk suatu daerah merupakan faktor penting yang mempengaruhi kemajuan ekonomi dan sosial, dan hal ini harus senantiasa diperhatikan dalam setiap perencanaan pembangunan, baik secara nasional maupun secara regional. Tinjauan mengenai sifat hubungan antara transportasi dan pembangunan telah mengalami perkembangan. Yang penting adalah bukan mempersoalkan bahwa transportasi itu merupakan faktor fundamental atau tidak, akan tetapi yang dipermasalahkan adalah mengenai fungsi transportasi dalam menunjang pembangunan, apakah perlu dilakukan perluasan atau penyempurnaan fasilitas transportasi karena dalam hal ini semua perangkat harus saling mengisi dan bersifat melengkapi untuk menunjang semuanya.<sup>11</sup>

## **Pelayanan Publik, Birokrasi dan Kebijakan Publik**

### **1. Pelayanan Publik**

Dalam hidup pada dasarnya kita sebagai manusia membutuhkan sebuah pelayanan, bahkan dapat dikatakan secara ekstrim bahwa pelayanan tidak bisa dipisahkan dengan kehidupan manusia.<sup>12</sup> Pada setiap waktu dan momen tertentu masyarakat selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun kadang tuntutan tersebut tidak sesuai dengan harapan.

Dalam buku *Manajemen Kualitas Pelayanan*, oleh Sampara Lukman, Kotler menyebutkan bahwa pelayanan adalah setiap kegiatan yang menggantungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.<sup>13</sup> Dalam buku *Reformasi Pelayanan Publik*, oleh Lijan Poltak Sinambela mengartikan pelayanan sebagai pemberian (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.<sup>14</sup> Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima

---

<sup>11</sup> *ibid*, hlm. 178-180.

<sup>12</sup> Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka, 2005), hlm. 1.

<sup>13</sup> Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, (Jakarta: STIA LAN Press, 2003), hlm. 8.

<sup>14</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan, dan Implementasi)*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2008), hlm. 5

pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup> Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara.<sup>16</sup>

Pelayanan publik tidak bisa dipisahkan dengan kebijakan publik, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang diputuskan oleh pemerintah untuk dikerjakan maupun tidak dikerjakan. Pemerintah memiliki peran penting dalam semuanya, termasuk dalam pelayanan publik. Pemerintah diharapkan mampu menjembatani segala kebutuhan hidup manusia dengan kebijaksanaan yang ditetapkan sebagai upaya meningkatkan taraf hidup masyarakat serta dapat meningkatkan pembangunan dan menjadikan *good governance*<sup>17</sup>, baik dari segi ekonomi, sosial maupun politik. Keterlibatan antara pemerintah dan rakyat satu timbal balik yang harus sejalan dan terlibat langsung di dalamnya.<sup>18</sup>

Faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, terapat dimensi atau variabel yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik:<sup>19</sup>

- a. Motivasi kerja aparat memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik
- b. Pengawasan masyarakat yang meliputi komunikasi dan nilai masyarakat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik
- c. Perilaku birokrasi sebagai variabel bebas berpengaruh terhadap kualitas layanan
- d. Implementasi kebijakan pelayanan terpadu berpengaruh terhadap kualitas pelayanan sipil.
- e. Perilaku birokrasi secara signifikan berpengaruh terhadap pelayanan publik.
- f. Kinerja birokrasi berpengaruh terhadap kualitas pelayanan

---

15 KEPMENPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003

16 *Op.Cit*, Lijan Poltak Sinambela, hlm. 5.

17 Konsep *good governance* memiliki banyak perspektif yang berbeda-beda dalam mengartikannya dalam pemahaman tentang *good governance*, namun secara umum memiliki karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktiknya. Pertama, praktik *good governance* harus memberi ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintah sehingga memungkinkan adanya sinergi diantara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Kedua, *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Ketiga, praktik *good governance* adalah praktik pemerintah yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada kepentingan publik.

18 *Op.Cit*, Lijan Poltak Sinambela, hlm. 14-15.

19 Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik* (Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya), (Yogyakarta: Penerbit Gava Media, 2011), hlm. 73.

- publik.
- g. Kontrol sosial berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektifitas pelayanan civil.
  - h. Implementasi kebijakan tata ruang mempunyai hubungan korelasi yang berpengaruh terhadap kualitas pelayanan.
  - i. Terdapat pengaruh motifasi kerja dan lingkungan kerja terhadap kinerja pegawai.
  - j. Perilaku aparat berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas layanan publik.
  - k. Motifasi kerja aparat yang meliputi dimensi kebutuhan, penghargaan, insentif, dan keadilan berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan publik.

## 2. Birokrasi

Pada perkembangannya birokrasi dalam kehidupan masyarakat Indonesia tidak terlepas dari faktor kesejahteraan (historis), hal ini menjadi perjalanan panjang dalam birokrasi di Indonesia. Yaitu dengan periodisasi masa kerajaan, masa kolonial, dan antara masa kolonial sampai sekarang. Namun dalam tulisan ini penyusun tidak membahas secara rinci terhadap periodisasi tersebut, lebih pada gambaran umum tentang birokrasi.<sup>20</sup>

Max Weber menyebutkan ciri ideal birokrasi dalam negara, birokrasi mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai bawahan dengan menentukan tugas dan kewajiban di mana pemerintah dilakukan secara tertulis, ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan-aturan tertentu. Weber mengungkapkan tipe ideal dari otorita tersebut, yaitu:<sup>21</sup>

### a. Otorita Tradisional

Tipe ini meletakkan dasar-dasar legitimasi pada pola pengawasan sebagaimana diberlakukan di masa lampau dan yang kini masih berlaku. Legitimasi amat dikaitkan dengan kewajiban penduduk untuk menuangkan loyaltitas pribadinya kepada siapa yang menjadi kepala.

### b. Otorita Kharismatik

Otorita ini timbul karena penghambaan seseorang kepada individu yang memiliki hal-hal yang tidak biasa. Kedudukan seorang pemimpin kharismatik tidaklah terbelenggu oleh aturan tradisional. Imbasnya para pengikut mematuhi, karena penghambaan diri, bukan karena hukum yang memaksanya untuk

---

<sup>20</sup> *Op.Cit*, Lijan Poltak Sinambela, hlm. 55-64.

<sup>21</sup> *Op.Cit*, Lijan Poltak Sinambela, hlm. 54-55.

patuh.

c. Otorita Legal-Rasional

Otorita ini didasarkan atas aturan yang bersifat tidak pribadi impersonal yang ditetapkan secara legal. Kesetiaan atau kepatuhan adalah manakala seseorang melaksanakan otorita kantornya hanya dengan loyalitas formal dari pemimpinnya dan hanya dalam jangkauan otorita kantornya. Otorita ini didasarkan atas aturan-aturan yang pasti.

### 3. Kebijakan Publik

Boleh dikatakan kita sekarang ini dibelenggu, dikepung dengan segala sesuatu yang mengidentifikasi sebagai kebijakan publik. Ghani dan Lockhart dalam Solichin Abdul Wahab menyebutkan kebijakan adalah *public policy is all around us defining our daily experiences and life chances even if we cannot see it* (kebijakan publik ada di sekitar kita, mendefinisikan pengalaman kita sehari-hari dan kemungkinan hidup kita, bahkan kita tidak bisa melihatnya).<sup>22</sup> James Anderson menyebutkan "*purposive course of action or inaction undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*" (langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi).<sup>23</sup>

Negara adalah sebuah entitas politik yang mempunyai minimal lima komponen utama bersifat formal. Komponen pertama adalah lembaga negara, yaitu lembaga pemerintah atau *eksekutif*, lembaga perundangan atau *legislatif*, dan lembaga peradilan atau *yudikatif*. Kebijakan merupakan cara bertindak dalam mengambil sebuah keputusan. Kebijakan memiliki beragam pengertian, seperti halnya menurut Ealau dan Prewitt, kebijakan adalah keputusan yang berlandaskan pada sebuah tindakan yang dilakukan secara konsisten yang berulang-ulang dan ditetapkan sebagai ketetapan.<sup>24</sup>

Kerangka kerja kebijakan publik dapat ditentukan beberapa variabel, yaitu:<sup>25</sup>

- a. Tujuan yang akan dicapai.
- b. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam

<sup>22</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2016), hlm. 5.

<sup>23</sup> *ibid*, hlm. 8.

<sup>24</sup> Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik (Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial)*, (Bandung: ALFABETA, 2012), hlm. 7.

<sup>25</sup> AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 6.

- pembuatan kebijakan.
- c. Sumber daya yang mendukung kebijakan.
- d. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya.
- e. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan, (*top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoriter atau demokratis).

Proses kebijakan adalah serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Rangkaian proses tersebut antara lain;<sup>26</sup>

- a. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)
- b. Formulasi Kebijakan (*Forecasting*)
- c. Adopsi Kebijakan (rekomendasi kebijakan)
- d. Implementasi Kebijakan (monitoring kebijakan)
- e. Penilaian Kebijakan (evaluasi kebijakan)

Dalam kebijakan publik terdapat beberapa aktor yang terlibat dalam kebijakan publik, baik pembuat kebijakan maupun pelaksana (objek/subjek) kebijakan. Antara lain terbagi menjadi tiga golongan, yaitu : *state* (negara), *private*, dan *Civil Society*. *State* yang dimaksud terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Yang dimaksud *Private* adalah golongan dari pengusaha/swasta. Sedangkan *civil society* mencakup warga negara (individu), partai politik, NGO's. Aktor kebijakan dapat digolongkan juga dalam lingkup pemerintah maupun non-pemerintah. Yang mencakup pemerintah sesuai dengan apa yang sudah disebutkan di atas yaitu, eksekutif, legislatif, dan instansi administratif. Sedangkan non-pemerintah yaitu, kelompok kepentingan, partai politik, warga/individu.<sup>27</sup>

Kebijakan publik adalah putusan politik yang dibuat oleh lembaga publik. secara generik terdapat empat jenis kebijakan publik:<sup>28</sup>

- a. Kebijakan formal, kebijakan formal adalah keputusan-keputusan yang dikodifikasikan secara tertulis dan disahkan atau diformalkan agar dapat berlaku. Kebijakan formal dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu: Perundang-undangan, Hukum, dan Regulasi.
- b. Bentuk kedua adalah konvensi atau kebiasaan atau kesepakatan umum. Kebijakan ini biasanya ditumbuhkan dari proses manajemen organisasi publik.
- c. Kebijakan publik dari bentuk, pernyataan pejabat di depan

---

<sup>26</sup> *ibid*, hlm. 9.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm, 9.

<sup>28</sup> Riant Nugroho, *Metode Penelitian Kebijakan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 8.

publik. Pernyataan pejabat publik harus dan selalu mewakili lembaga publik yang diwakili atau dipimpinnnya. Siapakah pejabat publik? Pejabat publik dikelompokkan menjadi dua, yaitu pejabat negara dan pejabat administratif; *Pejabat negara* sendiri dapat dikelompokkan sebagai berikut: *pertama* pejabat legislatif (ketua dan anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD). *Kedua*, pejabat yudikatif (pimpinan Mahkamah Agung, Pimpinan Mahkamah Konstitusi, Pimpinan Komisi Yudisial). *Ketiga*, *pejabat eksekutif*, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, Menteri dan Pejabat Pemerintah, Gubernur dan Wakil Gubernur, Duta Besar, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. *Keempat* pejabat akuntatif (Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan), *Kelima*, pejabat lembaga publik semi-negara, seperti: KPK, Komnas HAM, KPPU, hingga badan-badan regulator infrastruktur publik (Badan Regulator Telekomunikasi Indonesia dan Badan Regulator Air Minum PAM Jakarta). *Pejabat administratif*, pejabat administratif dapat digolongkan sebagai berikut; Pejabat Struktural Pusat (Eselon I dan II), Pejabat Struktural Daerah Provinsi (Eselon I dan III), Pejabat Struktural Kota/Kabupaten (Eselon II dan III), Para Pejabat Humas Pemerintah, dan Pejabat Pimpinan Pelaksana di tingkat bawah (Camat dan Kepala Desa).

- d. Perilaku Pejabat, hal ini adalah *gesture*, mengidentifikasi pejabat atau pimpinan dari gaya hidup kebiasaan yang menjadikan sebuah kebijakan publik.

Dalam tulisan ini, PERGUB No. 16 tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja merupakan bagian dari kebijakan publik, putusan yang dikeluarkan oleh lembaga formal pemerintah, dalam hal ini adalah pemerintah tingkat Provinsi (Gubernur). Sebagai isu publik yang menyangkut masalah orang banyak (sosial), pemerintah memiliki tugas dan kewenangan mengatur dengan mengeluarkan kebijakan yang ditentukannya untuk memecahkan masalah yang berkembang di masyarakat ataupun untuk memenuhi kebutuhan hajat hidup orang banyak.

Kebijakan publik sebagai kebijakan sosial, kebijakan karena ada fungsi yang ditujukannya, keberadaan kebijakan tergantung pada kapabilitas melayani fungsi yang dilakukannya. Siti Hajar dalam buku Kebijakan Sosial untuk Negara Berkembang oleh Riant Nugroho, menyebutkan bahwa ada beberapa fungsi kebijakan sosial:<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Riant Nugroho, *Kebijakan Sosial untuk.....*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 39.

- a. Sebagai mekanisme perubahan.
- b. Untuk melegitimasi status quo.
- c. Sarana untuk melegitimasi hukuman dari tatanan sosial dan hukum.
- d. Untuk memecahkan kebutuhan sosial dan masalah-masalah sosial.
- e. Instrumen untuk membentuk masyarakat dan menyebarkan tahapan perekonomian dan sumber daya sosial.

Tabel 1. Fungsi Kesejahteraan

	<b>Individu</b>	<b>Masyarakat</b>
Mempertahankan status quo	Proteksi	Integrasi sosial, reproduksi
Mempertahankan status quo	Memenuhi kebutuhan, memungkinkan	Pembangunan ekonomi
Memulihkan kerugian	Kompensasi, penyembuhan	Kesetaraan, keadilan sosial
Mengubah perilaku	Penghargaan, intensif, perlakuan	Kontrol sosial
Mengembangkan potensi	Mengembangkan kapasitas individu	Modal sosial, solidaritas, integrasi
Mereduksi kesejahteraan	Hukuman	Pembagian sosial

Sumber : Analisa Data Primer, 2017

Di Nitto dan Dye menganggap kebijakan sosial sebagai kesejahteraan sosial dan kesejahteraan sosial adalah segala hal yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah, yang memengaruhi kualitas kehidupan rakyatnya. Spicker menggaris bawahi fungsi kesejahteraan sosial sebagai tujuan utama kebijakan sosial.<sup>30</sup>

## **PERGUB No. 16 Tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja**

Sebagai upaya penunjang kebutuhan publik dan kebutuhan hidup masyarakat Kota Yogyakarta dalam aktifitas perpindahan satu tempat ke tempat lain dalam rangka rutinitas keseharian (bekerja, sekolah/kuliah, berbelanja, dll) melalui Pemerintah Provinsi D.I.

<sup>30</sup> Riant Nugroho, *Kebijakan Sosial untuk.....*(Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 40.

Yogyakarta mengeluarkan PERGUB No. 16 tahun 2017 tentang jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja. Bus Trans Jogja merupakan fasilitas publik yang disediakan oleh pemerintah Yogyakarta dalam transportasi publik. Adapun putusan PERGUB No. 16 tahun 2017 tersebut sebagai berikut:

### **Pasal 1**

Dalam peraturan Gubernur ini yang dimaksud dengan:

1. Jaringan Trayek adalah kumpulan dari trayek-trayek yang menjadi satu kesatuan jaringan pelayanan angkutan orang.
2. Trayek adalah lintasan kendaraan umum untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan mobil bus, yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap, dan jadwal tetap maupun tidak berjadwal.
3. Trayek angkutan adalah lintasan kendaraan umum atau rute untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan mobil bus yang mempunyai asal tujuan dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap, dan jadwal tetap maupun tidak berjadwa.
4. Angkutan adalah perpindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan di ruang lalu lintas jalan.
5. Halte adalah tempat pemberhentian kendaraan bermotor umum untuk menaikkan dan menurunkan penumpang.
6. Perusahaan angkutan umum adalah badan hukum yang menyediakan jasa angkutan orang dan/atau barang dengan kendaraan bermotor umum.
7. Angkutan perkotaan adalah angkutan umum dengan trayek yang melayani seluruh wilayah Kota Yogyakarta sebagian Kabupaten Sleman dan sebagian Kabupaten Bantul.
8. Gubernur adalah Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.
9. Dinas adalah Dinas Perhubungan Daerah Istimewa Yogyakarta.
10. Kepala Dinas adalah Kepala Dinas Perhubungan Daerah Istimewa Yogyakarta

### **Pasal 2**

1. Jaringan Trayek Angkutan Perkotaan Trans Jogja merupakan pengembangan dari angkutan perkotaan maupun sebagian trayek Angkutan Dalam Kota Dalam Provinsi (AKDP) yang mempunyai kemiripan wilayah pelayanan dengan angkutan perkotaan;
2. Jaringan Trayek Angkutan Perkotaan Trans Jogja sebagaimana

- dimaksud ayat (1) di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan sebagaimana tercantum dalam Lampiran, yang merupakan bagian tidak terpisahdari Peraturan Gubernur ini;
3. Penyelenggaraan Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja sebagaimana dimaksud ayat (2) dilayani oleh perusahaan angkutan umum.

### **Pasal 3**

1. Penyelenggaraan Jaringan Trayek Angkutan Perkotaan Trans Jogja sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat (3) berjumlah 17 (tujuh belas) trayek yang terdiri dari 6 (enam) berpasangan dan 5 (lima) trayek pulang pergi sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian dan tidak terpisahkan dari Peraturan Gubernur ini.
2. Perijinan jaringan trayek angkutan perkotaan Trans Jogja merupakan bentuk peremajaan armada angkutan umum yang telah ada atau penambahan armada sesuai dengan kebutuhan.
3. Penyelenggaraan Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja dapat dikembangkan sesuai kebutuhan wilayah.

### **Pasal 4**

1. Penggunaan armada angkutan perkotaan Trans Jogja merupakan bentuk peremajaan armada angkutan umum yang telah ada atau penambahan armada sesuai dengan kebutuhan.
2. Penetapan jumlah armada angkutan perkotaan Trans Jogja ini menggantikan armada angkutan dalam trayek wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan perbandingan 1:1 untuk kendaraan Bus Trans Jogja yang dianggap perlu dilakukan pergantian.

### **Pasal 5**

Pengguna Angkutan Perkotaan Trans Jogja berkewajiban membayar biaya pelayan dengan besaran yang ditentukan dengan Keputusan Gubernur.

### **Pasal 6**

1. Penyelenggaraan Jaringan Trayek Angkutan Perkotaan Trans Jogja sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (3) dilaksanakan secara bertahap paling lambat 2 (dua) tahun setelah ditetapkan Peraturan Gubernur ini.
2. Kepala Dinas bertanggungjawab penyelenggaraan, pengawasan,

pengendalian dan evaluasi terhadap jaringan trayek, serta berwenang dalam memberikan sanksi atas pelanggaran penyimpangan trayek sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **Pasal 7**

Pada saat Peraturan Gubernur ini mulai berlakau, Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 22 Tahun 2014 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014 Nomor 22), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

#### **Pasal 8**

Peraturan Gubernur ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

### **Aktor Kebijakan dalam PERGUB No. 16 tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja sebagai Sosiologi Pembangunan**

Dalam buku *Kebijakan Publik*, oleh Budi Winarno menyebutkan bahwa James Anderson, Charles Lindblom, James P Lester, Jopesh Stewart menggolongkan aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan, dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni: para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk ke dalam peran pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran serta tidak resmi, yaitu: kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warganegara individu.<sup>31</sup> Kebijakan publik pada intinya merupakan ekspresi dari *political will*, kemauan dan komitmen pemerintah. Kebijakan adalah alat pemerintah dalam mencapai agenda politik dan tujuan-tujuannya. Perumusan kebijakan, idealnya melibatkan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan segenap lapisan masyarakat. Sistem pemerintahan sendiri dalam konteks ini memiliki fungsi sebagaimana yang mengacu pada trias politika sebagaimana diungkapkan oleh Jhon Lock, yaitu; badan legislatif, badan yudikatif, dan badan eksekutif.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Budi winarno, *Kebijakan Publik* (Teori dan Proses), (Jakarta: PT. Buku Kita, 2007), hlm.123.

<sup>32</sup> Edi Suharto, *Kbijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*,....., hlm. 52.

Pendekatan yang digunakan untuk menganalisis aktor kebijakan dalam pembangunan sosial adalah pendekatan kelembagaan (*institutionalisme*) dan pendekatan sosiologi statis, hubungan kebijakan dan pemerintah sangat erat. Dalam pendekatan kelembagaan (*institutionalisme*), kebijakan tidak menjadi suatu kebijakan publik sebelum kebijakan itu ditetapkan dan dilaksanakan oleh suatu lembaga pemerintah. Lembaga pemerintahan memiliki beberapa karakteristik yang berbeda terhadap kebijakan publik. *Pertama*, Pemerintah memberi legitimasi kepada kebijakan-kebijakan. *Kedua*, kebijakan-kebijakan pemerintah membutuhkan universalitas. Hanya kebijakan-kebijakan pemerintah yang menjangkau dan dapat menghukum secara sah orang-orang yang melanggar kebijakan tersebut.<sup>33</sup> Seperti yang sudah dijelaskan pada halaman sebelumnya, aktor kebijakan memiliki peran penting dalam mengambil/memutuskan suatu kebijakan untuk kepentingan masyarakat sosial. Yang dimaksud dengan aktor kebijakan dalam konteks pendekatan kelembagaan adalah kebijakan formal. Kebijakan formal adalah keputusan-keputusan yang dikodifikasikan secara tertulis dan disahkan atau diformalkan agar dapat berlaku. Kebijakan formal dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu: Perundang-undangan, Hukum, dan Regulasi.

Pendekatan sosiologi statis, dalam sosiologi klasik memfokuskan penelitiannya pada pemahaman masyarakat. Namun dengan perubahan masyarakat, sosiologi yang ada telah berkembang menjadi studi yang tidak hanya untuk memahami realita sosial melainkan dengan tujuan lebih mengeksplotasi pemahaman untuk menciptakan masyarakat yang lebih baik dengan mempelajari cara masyarakat berinteraksi dan mendapatkan keseimbangan institusional untuk mencapai masyarakat ideal.<sup>34</sup> *Sosiologi statis* diperkenalkan oleh Comte seorang filsuf Perancis, *sosiologi statis* memfokuskan pada hukum dan peraturan yang menyatakan bahwa masyarakat sebagai *sosiologi dinamis*, yang memfokuskan pada perubahan dan perkembangan.

Pembangunan berkaitan dengan nilai, maka pembangunan seringkali bersifat transcendental, suatu gejala metadisiplin atau bahkan suatu ideologi (*the ideology mentalism*). Karenanya, para perumus kebijakan, perencana pembangunan serta para pakar selalu dihadapkan pada pilihan nilai (*value choice*) dengan kata lain, proses pembangunan selalu menghadapkan perumus kebijakan (aktor kebijakan), perencanaan dan pelaksana pembangunan dengan

---

33 *Op.Cit*, Budi Winarno, hlm. 52.

34 Riant Nugroho, *Kebijakan Sosial untuk Negara Berkembang*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 1.

dilema-dilema maupun tantangan-tantangan. Robin Williams mengidentifikasi “nilai utama” dalam masyarakat yaitu, kebebasan individu, kesamaan, kemajuan, efisiensi, dan kepraktisan.<sup>35</sup>

Peraturan Gubernur (PERGUB) No. 16 tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja, merupakan hasil dari kebijakan formal yang sudah ditetapkan oleh pemerintah daerah, dalam hal ini adalah Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta (Gubernur dan Wakil Gubernur). Sebagai bahan pertimbangan dalam rangka pengembangan pelayanan angkutan umum di wilayah perkotaan D.I. Yogyakarta dan telah menetapkan jaringan trayek<sup>36</sup> sebagai sarana penunjang kebutuhan hidup masyarakat memudahkan untuk mencapai suatu tempat ke tempat lain.

Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta dengan mengeluarkan PERGUB No. 16 Tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja sebagai konsep norma-norma dan kebutuhan masyarakat kiranya menjadi landasan bagi para ahli sosiologi untuk menjelaskan konsep struktur sosial yang disebut *institusi*. Alvin L. Bertrand menyatakan bahwa institusi-institusi sosial pada hakekatnya adalah kumpulan norma-norma sosial (struktur-struktur sosial) yang telah diciptakan untuk dapat melaksanakan fungsi masyarakat. Institusi tersebut meliputi kumpulan-kumpulan norma-norma dan bukan norma-norma yang berdiri sendiri. Roucek dan Werren mengemukakan bahwa institusi adalah pola-pola (*patterns*) yang mempunyai kedudukan tetap atau pasti untuk mempertemukan bermacam-macam kebutuhan manusia yang muncul dari kebiasaan-kebiasaan dengan mendapatkan persetujuan dari cara-cara yang sudah tidak dipungkiri lagi, untuk memenuhi konsep kesejahteraan masyarakat dan menghasilkan suatu struktur.<sup>37</sup>

## Penutup

Seperti yang sudah disebutkan di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan demi kepentingan publik dengan upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat (sosial) melalui kompromi/keputusan bersama

---

<sup>35</sup> Moeljarto Tjokrowinoto, *Pembangunan dilema dan Tantangan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), hlm. 1.

<sup>36</sup> Jaringan trayek adalah kumpulan dari trayek-trayek yang menjadi satu kesatuan jaringan pelayanan jaringan pelayanan angkutan orang. Lihat, Pasal 1 (1) PERGUB No. 16 Tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja.

<sup>37</sup> Soleman b. Taneko, *Struktur dan Proses Sosial* (Buku Pengantar Sosiologi Pembangunan), (Jakarta: CV. Rajawali, 1984), hlm. 72.

dari pemangku kebijakan. Kebijakan sebagai tujuan, sebagai pilihan tindakan legal dan sebagai hipotesis memiliki hubungan erat atau dikenal dengan istilah *tiga serangkai*. Artinya, dalam proses perumusan kebijakan pada hakekatnya merupakan pilihan-pilihan tindakan yang legal dan dibuat berdasarkan hipotesis yang rasional untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan. Ealau dan Prewitt mendefinisikan kebijakan adalah keputusan yang berlandaskan pada sebuah tindakan yang dilakukan secara konsisten yang berulang-ulang dan ditetapkan sebagai ketetapan

Suatu kebijakan tidak bisa lepas dari peran aktor kebijakan yang menentukan pilihan-pilihan dalam suatu keputusan bersama untuk kepentingan publik. aktor-aktor dalam perumusan kebijakan antara lain; *Badan Administrasi (agen-agen pemerintah), Presiden (eksekutif), Lembaga Yudikatif, Lembaga Legislatif*. Dalam menentukan sebuah kebijakan dilakukan melalui beberapa tahap; *tahap penyusunan agenda, tahap formasi kebijakan, tahap adopsi kebijakan, tahap implementasi kebijakan, dan tahap evaluasi kebijakan*.

PERGUB No. 16 Tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja merupakan hasil yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi D.I. Yogyakarta yang dalam hal ini sebagai aktor kebijakan dalam mengeluarkan keputusan PERGUB tersebut. PERGUB dikeluarkan sebagai bentuk upaya jawaban pemerintah D.I. Yogyakarta untuk memfasilitasi mobilitas rakyatnya dalam menjalankan aktifitas sehari-hari dari satu tempat ke tempat lain. Jaringan trayek yang ditetapkan berdasar dikeluarkannya PERGUB No. 16 Tahun 2017 berdasarkan kajian dan analisis matang dari aktor-aktor kebijakan. Hampir setiap perbatasan wilayah kota dikelilingin oleh jaringan trayek bus trans Jogja, dan di lokasi-lokasi tertentu yang banyak diakses sebagai tempat tujuan seperti kampus, mall, tempat ibadah, halte/terminal, stsiun dll. Schattscheider menyatakan bahwa kebijakan publik dapat dilihat sebagai konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat yang berbeda, pegawai, dan pribadi, perbedaan kepemilikan kepentingan dan hasrat. Faktor ekonomi-sosial sebagai satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan, hal ini sebagai wujud upaya meningkatkan pembangunan wilayah D.I. Yogyakarta baik dari sektor budaya, ekonomi, sosial, maupun pendidikan.

Pendekatan sosiologi ststis yang diungkapkan menurut Comte seorang filusuf Perancis, bahwa hukum hukum dan peraturan yang menyatakan bahwa masyarakat sebagai *sosiologi dinamis*, yang memfokuskan pada perubahan dan perkembangan. Artinya PERGUB

yang dikeluarkan pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta berdasarkan analisis yang matang terhadap permasalahan publik yang berkembang, terutama melalui akses transportasi publik. Kepadatan penduduk yang semakin meningkat, banyaknya pendatang luar kota yang datang ke Yogyakarta baik dengan tujuan menuntut ilmu, bisnis, usaha (berdagang), pariwisata maupun aktifitas lainnya. Sangat memungkinkan kepadatan kendaraan di kota semakin meningkat. Kendaraan roda empat, roda dua yang datang dibawa dari tempat asal (rantauan) dianggap menjadi solusi dalam mengakses kebutuhan kegiatan aktifitas sehari-hari. Sebagai wujud nyata, respon masalah yang dihadapi pemerintah Yogyakarta maka dikeluarkan aturan dalam Peraturan Gubernur dalam menjawab masalah pada persoalan transportasi publik berupa Pelayanan Bus Trans Jogja, dan kemudian dikembangkan pada pengelolaan trayek (rute/jalan) bus trans Jogja.

Hemat penulis, aktor kebijakan (pemerintah/Gubernur) dalam mengeluarkan PERGUB No. 16 Tahun 2017 tentang Jaringan Trayek Perkotaan Trans Jogja sangat tepat dalam hal mempermudah akses perpindahan satu tempat ke tempat lain sebagai upaya memenuhi segala aktifitas kehidupan rakyatnya. Namun dikeluarkannya PERGUB tersebut bukan sebagai solusi meminimalisasi terjadinya kemacetan, karena Yogyakarta tidak memiliki akses Trayek Khusus Kendaraan (Bus Trans Jogja). Jalanan umum yang dipakai bersama dengan pengendara umum lainnya mengakibatkan kemacetan tetap ada, sangat merugikan dari segi ketepatan waktu tempuh, kenyamanan berkendara dan juga kenyamanan akses jalan.

## Daftar Bacaan

### Buku

- Abdul Wahab. Solichin. 2016. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Adisastima, Rahardjo, 2010. *Dasar-dasar Ekonomi Transportasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Adisasmita, Rahardjo, 2014. *Manajemen Pembangunan Transportasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Hardiyansyah. 2011. *Kualitas pelayan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya)*, Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Setiadji, Aries. *Studi Kemacetan lalulintas Jalan Kaligawe Kota Semarang*, Semarang: Universitas Diponegoro Semarang.
- Kurniawan, Agung. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Pembaruan.
- Lukman, Sampara. 2003. *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta: STIA LAN Press.
- Morlok, Edward K.1988. *Introduction to transportation engineering and planing*, alih bahasa Johan Kelana Putra, *Pengantar Teknik dan Perencanaan Transportasi*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Nugroho, Riant. 2014. *Kebijakan Sosial untuk Negara Berkembang*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nugroho, Riant. 2013. *Metode Penelitian Kebijakan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan, dan Implementasi)*, Jakarta:PT. Bumi Aksara.
- Subarsono, AG. 2010. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharto, Edi. 2012. *Analisis Kebijakan Publik (Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial)*, Bandung: ALFABETA
- Taneko, Soeleman b. 1984. *Struktur dan Proses Sosial (Buku Pengantar Sosiologi Pembangunan)*, Jakarta: CV. Rajawali.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. *Pembangunan dilema dan Tantangan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik (Teori dan Proses)*, Jakarta: PT. Buku Kita.

## **Undang-undang**

KEPMENPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003.

PERGUB No. 16 Tahun 2017 tentang Jarengan Trayek Perkotaan Trans  
Jogja.

