
POLITIK KEBIJAKAN INFRASTRUKTUR: Tinjauan Pustaka Kebijakan Infrastruktur Transportasi

Nora Eka Putri

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Padang
noraekaputri@fis.unp.ac.id

ABSTRACT

This study examined the conceptualization of public policy consisting of public policy concepts, public policy models; Public policy process; Policy actor; Transportation infrastructure policy. Through this article it will be known the role of the policy actor in giving birth to public policy especially the transportation infrastructure policy. The actor's role will help in the success and/or failure of a policy in the field of transportation infrastructure. This was a literature study. Data in this study were collected through reviewing the literature from various sources such as googlescholar.com; sciencedirect.com and other relevant sources. The literatures that were referenced came from a variety of published years and from various policy issues that came from various countries. The conclusion of this writing was that the public policy and policy actor were very urgent and had important role of in childbirth infrastructure policy especially in the field of transportation. In the future, this article becomes a conceptual reference for interested parties to examine the issue of policy actor role in formulating public policy

Keywords: *Public policy, infrastructure, transportation*

Submitted: March 2, 2020

Reviewed: March 29, 2020

Published: June 1, 2020

How to Cite: Nora Eka Putri. 2020. *Politik Kebijakan Infrastruktur: Tinjauan Pustaka Kebijakan Infrastruktur Transportasi* 4(1): pp. 14-24. DOI: <https://doi.org/10.24036/jess/vol4-iss1>

Pendahuluan

Kebijakan publik lahir dari dua perspektif aliran pemikiran. Pertama kebijakan publik *kontinentalis* yaitu kebijakan publik yang dinilai sama dengan produk hukum publik sehingga konsep ini meletakkan kebijakan publik sebagai produk yang dilahirkan oleh penguasa. Kedua kebijakan publik dengan pendekatan *anglo saxonis*—bahwa kebijakan publik lahir atas partisipasi masyarakat dalam melihat suatu permasalahan dan membuat solusi bersama dengan pemegang kekuasaan (Parsons, 2002).

Di Indonesia, pemahaman tentang kebijakan publik cenderung dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor historis bahwa Indonesia bekas jajahan Belanda menyebabkan kecenderungan pola sistem pemerintahan dan pembuatan perundang undangan meniru “cara” Belanda yang notabene adalah Negara yang berada di kawasan kontinental. Hal tersebut tergambar dari aturan hukum dan perundangan yang lahir bahwa antara aturan hukum dan kebijakan publik relatif mirip selayaknya hukum publik. Faktor lain adalah ilmuwan Indonesia di awal kemerdekaan bahkan pendiri bangsa didominasi oleh kelompok ilmuwan yang

menuntut ilmu di Eropa Kontinental dan hal tersebut koheren dengan faktor historis di atas; sehingga perumusan kebijakan publik cenderung memperlihatkan bahwa kebijakan publik disusun oleh orang-orang yang ahli di bidang hukum dan ahli di bidang isu atau kebijakan yang akan dirumuskan (Anheier, 2019).

Dewasa ini ilmuwan Indonesia khususnya ilmuwan administrasi publik sudah beragam. Perspektif *mainstream* bahwa kebijakan publik adalah hukum publik sudah bergeser menjadi kebijakan publik adalah urusan dan kesepakatan bersama antara Negara dan masyarakat. Namun di dalam implementasinya praktik tersebut belum jamak dilaksanakan. Kondisi tersebut mendeskripsikan bahwa kebijakan publik yang lahir di Indonesia belum berhasil mewujudkan cita-cita Negara untuk mensejahterakan rakyat sebab aktor-aktor yang seharusnya berperan di dalam kebijakan belum berperan maksimal (Rushananto, 2014).

Di antara kebijakan publik yang diasumsikan menjadi kebijakan dasar yang dibutuhkan oleh masyarakat adalah kebijakan di bidang infrastruktur khususnya infrastruktur transportasi. Dalam tulisan ini penulis akan menelusuri dan menganalisis konseptualisasi kebijakan publik, aktor kebijakan dan kebijakan infrastruktur transportasi.

Kerangka Konseptual Kebijakan Publik

Politik Kebijakan Publik

Terdapat empat aspek politik yang terkait dengan kebijakan publik (Jones, Moura, & Domingos, 2014), antara lain:

- 1) politik sebagai *pemerintah*, yaitu sebagai seni bagi pemerintah untuk mendistribusikan sumber daya ekonomi dan sumber daya sosial bagi kepentingan masyarakat — bagaimana kebijakan publik memberikan dampak terhadap distribusi sumber daya tersebut ;
- 2) Politik sebagai *kehidupan masyarakat*, dimana politik selalu mengurus urusan masyarakat dari waktu ke waktu dari berbagai aspek kehidupan sehingga kebijakan publik yang dirumuskan dan terkait dengan aspek-aspek tertentu mampu mengatasi persoalan publik, misalnya kemiskinan, kesehatan dan lainnya;
- 3) Politik sebagai *resolusi konflik* yaitu menyelesaikan persoalan di dalam masyarakat dengan berbagai pendekatan misalnya rekonsiliasi, kompromi, dan lainnya. Di sini terdapat potensi keterlibatan masyarakat (partisipasi) dalam kehidupan bernegara;
- 4) Politik sebagai *kekuasaan*, bagaimana pemerintah memberikan pengaruh kepada masyarakat — meminta kepatuhan masyarakat terhadap upaya meningkatkan kegiatan produksi, distribusi dan konsumsi dan katannya dengan mendatangkan pendapatan.

Definisi dan Jenis Kebijakan Publik

Kebijakan publik dipahami sebagai studi tentang apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah melakukan tindakan tersebut dan apa akibat dari tindakan tersebut (Parsons, 2002; Rushananto, 2014; Dunn, 2010). Kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh Negara sebagai strategi untuk

merealisasikan tujuan Negara. Kebijakan publik sebagai strategi mengantarkan masyarakat pada masa awal, memasuki masa transisi untuk menuju masyarakat sejahtera (Dunn, 2010).

Anderson (1976) membedakan jenis kebijakan publik menjadi empat macam atau kategori, yaitu:

1) *Substantive and procedural policies*

Substantive policy adalah kebijakan dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah; misalnya, kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi, dan lain-lain. Sedangkan *procedural policy* adalah kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (*policy stakeholders*).

2) *Distributive, redistributive, regulatory policies*

Distributive policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan/keuntungan kepada individu, kelompok, atau perusahaan; contohnya kebijakan tentang *tax holiday*. Sedangkan *redistributive policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan, atau hak-hak; contohnya kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Sementara *regulatory policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/ pelarangan terhadap perbuatan/ tindakan; contohnya kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api

3) *Material policy*

Material policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/ penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya; contohnya kebijakan pembuatan rumah sederhana.

4) *Public goods dan private good policy*

Public goods policy adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak; contohnya kebijakan tentang perlindungan keamanan dan, penyediaan jalan umum. Sedangkan *private goods policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pihak swasta untuk kepentingan individu (perseorangan) di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu; contohnya tempat hiburan, hotel, dan lain-lain.

Aktor Kebijakan Publik

Aktor kebijakan merupakan pihak-pihak yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan hingga evaluasi kebijakan. Menurut Charles O Jones (dalam Birkland, 2015; Knill, 2005) terdapat empat golongan atau tipe aktor dalam perumusan kebijakan, antara lain:

- 1) Golongan Rasionalis; Karakteristik golongan rasionalis adalah para perencana dan analis kebijakan profesional yang terlatih dalam menggunakan metode rasional dalam menyelesaikan masalah publik.

- 2) Golongan teknisi; Peran ini biasanya dijalankan oleh seorang ahli atau pakar dalam bidang tertentu dan menjalankan tugas sesuai dengan keahlian yang dimilikinya.
- 3) Golongan Inkrementalis; Golongan ini identik dengan politisi, cenderung bersifat kritis tetapi tidak sabar dengan cara kerja seorang rasionalis dan teknisi — mereka cukup puas dengan melakukan perubahan-perubahan kecil.
- 4) Golongan Reformis; Golongan ini biasa termasuk tipe seorang peloby (*lobbyist*). Nilai yang mereka junjung adalah upaya melakukan perubahan sosial.

Tabel 1. Aktor Kebijakan Publik dan Perilakunya

Golongan Aktor	Karakteristik				
	Peran	Nilai	Tujuan	Gaya	Kritik
Rasional	Analisis kebijakan/perencana	Metode	Dapat ditetapkan sebelumnya	Komprehensif	Tidak memahami keterbatasan manusia
Teknisi	Ahli/spesialis	Pendidikan/keahlian	Ditetapkan pihak lain	Eksplisit	Terlampau picik
Inkremental	Politisi	Status quo	Karena tuntutan baru	Juru runding	Konservatif
Reformis	Pelobi	Perubahan sosial	Karena masalah mendesak	Aktivis	Tidak realistis/ tidak kenal kompromi

Sumber: (Birkland, 2015)

Sementara itu, menurut Grindle (2004), secara umum aktor-aktor atau yang terlibat dalam proses kebijakan publik dibagi dalam dua kategori besar, yaitu aktor *inside government* dan aktor *outside government*.

- 1) Aktor *Inside Government*; Aktor *inside government* dalam konteks Negara Indonesia (yang berbeda dengan negara lain) meliputi:
 - a) Eksekutif (presiden, staf penasihat presiden, para menteri, dan para kepala daerah) yang umumnya merupakan jabatan politis;
 - b) Anggota-anggota dari badan perwakilan rakyat (legislative, DPR dan MPR);
 - c) Badan dan organ-organ yudikatif secara parsial;
 - d) Birokrasi dari Provinsi, kepala kanwil hingga level terbawah (misalnya: petugas trantip sebagai *street level bureaucrat*) yang mengamankan Perda ketertiban di daerah-daerah).
- 2) Aktor *Outside Government*; Aktor ini antara lain terdiri pula dari:
 - a) Kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) yang bisa berwujud LSM (NGO), yaitu kelompok/ikatan profesional, kelompok bisnis, perserikatan buruh, organisasi atau lembaga keagamaan.
 - b) Akademisi, peneliti dan konsultan, pihak swasta (perusahaan yang memberikan layanan sesuai dengan permintaan pemerintah).
 - c) Politisi.
 - d) Media massa.

- e) Opini publik.
- f) Kelompok sasaran kebijakan (*beneficiaries*).
- g) Lembaga-lembaga donor (di antaranya Bank Dunia, IMF, yang di Indonesia cukup berpengaruh dalam menentukan kebijakan dan implementasinya)

Aktor kebijakan publik selama ini pada dasarnya adalah pihak yang memberikan solusi dan kontribusi terhadap permasalahan masyarakat dan negara dari sudut pandang masing-masing sehingga kecenderungan aktor kebijakan hanya melihat permasalahan publik seperti “menggunakan kaca mata kuda”. Meskipun di dalam aktor tersebut terdapat ahli, teknisi, swasta dan lainnya, tetapi karena berjalan sendiri-sendiri dalam memberikan solusi justru menimbulkan permasalahan baru. Harusnya kolaborasi antar aktor dapat melahirkan inovasi-inovasi (Markkula & Kune, 2015).

Tahap Perumusan Kebijakan Publik

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn (2010), adalah sebagai berikut:

1) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda (*agenda setting*) adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik yang dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam *agenda setting* juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam agenda pemerintah. Penyusunan agenda kebijakan seyogianya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder.

2) Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan, kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan. Dalam tahap perumusan kebijakan, tiap-tiap alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3) Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Legitimasi bertujuan memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Akan tetapi, warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah adalah sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi—cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota menoleransi pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Dengan proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4) Penilaian/Evaluasi

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir, tetapi juga dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan dapat meliputi tahap perumusan masalah kebijakan, program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, dan tahap dampak kebijakan.

Kebijakan Publik Infrastruktur Transportasi

Transportasi adalah aspek penting dalam pengembangan perekonomian suatu Negara. Transportasi adalah hak setiap warga Negara (Kadarisman, 2015). Menurut Anderson (1976), kebijakan infrastruktur transportasi masuk ke dalam kategori jenis kebijakan *public goods*. Kebijakan yang dirumuskan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat di bidang transportasi dan merupakan kebutuhan mendasar bagi masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan. Di antara yang termasuk ke dalam infrastruktur transportasi menurut Hoterová, Dvořák, & Blaho (2019) adalah: *road transport; railway transport; air transport; air transport control; waterway transport/maritime transport*.

Dalam proses perumusan kebijakan infrastruktur transportasi dapat diperhatikan aspek-aspek tertentu antara lain: pembiayaan, cara pengambilan keputusan, faktor demografi, psikologi politik, *voice* dan inovasi kebijakan. Proyek infrastruktur transportasi seringkali dimaknai sebagai suatu proyek yang sangat penting seiring pesatnya pertumbuhan jumlah penduduk dan koheren dengan kebutuhan transportasi, namun di sisi lain proyek tersebut membutuhkan *pembiayaan* yang besar (Jones et al., 2014; Short & Kopp, 2005).

Mengenai pelaksanaan pembangunan proyek infrastruktur khususnya transportasi, beberapa sudut pandang keilmuan telah mencoba menemukan akar permasalahan yaitu sulitnya mewujudkan pembangunan infrastruktur transportasi yang baik bagi masyarakat. Salah satu kajian yang dilakukan adalah mengenai analisis manfaat pembiayaan proyek infrastruktur transportasi, namun dalam implementasinya ternyata belum memberikan banyak manfaat (Jones et al., 2014).

Dalam perencanaan kebijakan infrastruktur transportasi juga harus diperhatikan *cara pengambilan keputusan* apakah secara *top down* atau *bottom up*; batasan kebijakan (*scope*); dan aktor-aktor yang terlibat (Visser, 1999). Visser menilai pengambilan keputusan secara *top down* terfokus pada peran pemerintah sementara *bottom up* ikut melibatkan peran sector swasta dalam setiap proses kebijakan mulai dari isu atau permasalahan yang akan dibahas; formulasi kebijakan; perumusan masalah; pelaksanaan kebijakan.

Aspek lain yang juga berhubungan dengan kebijakan infrastruktur transportasi dikemukakan oleh Wan & Choi (2017). Terdapat tiga aspek di dalamnya. *Pertama*, aspek **demografi** terdiri dari: *sosio demografi* (kaum muda lebih sportif dalam mengemukakan aspirasi terhadap kebijakan publik); *tingkat pendidikan* (masyarakat terpelajar lebih peduli terhadap kebijakan lingkungan infrastruktur transportasi dibandingkan yang lebih rendah tingkat pendidikannya);

gender (perempuan lebih peduli kebijakan lingkungan infrastruktur transportasi dibandingkan pria) dan *tingkat pendapatan* (pendapatan yang tinggi lebih peduli terhadap lingkungan infrastruktur transportasi dibandingkan yang lebih rendah pendapatannya). *Kedua*, aspek **psikologi**; dukungan terhadap kebijakan oleh masing-masing individu dipengaruhi oleh psikologi seperti aspek kognitif dan motivasi. *Ketiga*, aspek **politik** yang terdiri dari: *keyakinan politik* (kepercayaan individu terhadap pemerintah dalam merumuskan kebijakan yang representatif dengan kepentingan mereka); *keadilan prosedural* dan *distribusi keadilan*; dan *afiliasi politik* (kecenderungan faktor ideologi tertentu yang mempengaruhi pemerintah atau masyarakat dalam merumuskan kebijakan).

Kebijakan pembangunan infrastruktur transportasi seyogyanya juga memperhatikan **aspirasi (voice)** dan partisipasi masyarakat sebagai objek dari kebijakan tersebut. Menurut Morgan, Mason, & Shupp (2019) terdapat dua mekanisme *voting* partisipasi masyarakat di dalam perumusan kebijakan. *Pertama*, dengan mekanisme “*Binding*” yaitu hasil *voting* berdasarkan agregasi atau suara mayoritas. *Kedua*, “*Nonbinding*” yaitu kontribusi nyata dari masyarakat dalam pengambilan kebijakan terkait “*public goods*” (misalnya keterlibatan lembaga tertentu dalam mempengaruhi perumusan kebijakan). Partisipasi masyarakat dapat mempengaruhi perumusan kebijakan baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk hal tersebut peran norma sosial menjadi faktor penting agar masyarakat peduli dalam setiap perumusan kebijakan sehingga nantinya masyarakat akan merespon suatu kebijakan secara positif dan mengurangi efek negatif dari hasil kebijakan tersebut.

Inovasi juga merupakan hal yang harus diperhatikan dalam perumusan kebijakan infrastruktur transportasi, selama ini metode kebijakan transportasi cenderung bersifat *top down*. Padahal transportasi adalah suatu kebutuhan masyarakat, lebih lanjut diasumsikan masyarakat yang paling memahami kebutuhannya sehingga pendekatan *bottom up* dinilai lebih inovatif dan dapat mengurangi perbedaan antara aktor kebijakan (legislative dan eksekutif) (Arundel, Bloch, & Ferguson, 2019).

Aspek-aspek di atas adalah aspek yang terkait dengan perumusan kebijakan infrastruktur transportasi. Pembahasan setiap aspek secara terpisah belum memberikan solusi komprehensif untuk melahirkan kebijakan yang baik dan unggul. Oleh karena itu, jika ditelusuri lebih jauh, peran aktor sebagai subjek proses kebijakan dinilai vital dan penting. Sehingga aktor kebijakan dan fungsi yang harus mereka jalankan adalah hal utama dalam perumusan kebijakan publik di bidang transportasi.

Metode Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah pendekatan *literature review* (studi kepustakaan). Sumber literatur berasal dari website *google scholar* dan *science direct*. Sumber literatur yang dirujuk terdiri dari sejumlah literatur yang berasal dari Indonesia maupun manca negara, kemudian juga bersumber dari tahun yang berbeda.

Berdasarkan sumber, literature yang dijadikan rujukan di dalam penelitian ini dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini.

Tabel 2. Literatur Rujukan berdasarkan Sumber

No	Sumber	Jumlah
1	Global Policy	1
2	Transportation Research Procedia	1
3	Journal of European Public Policy	1
4	Public Policy and Administration	1
5	Kebijakan Publik	1
6	Journal of Economic Behavior & Organization	1
7	Canadian Journal of Political	1
8	Food Policy	1
9	Environmental Science and Policy	1
10	Procedia - Social and Behavioral Sciences	1
11	Jurnal Manajemen Transportasi dan Logistik	1
12	Technology Innovation Management Review	1
13	Journal of Economic Psychology	1
14	An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of ... - Thomas A Birkland - Google Books	1
15	Public Policy Analysis (5th Edition)	1
16	Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. <i>Governance</i>	1
18	Kebijakan Publik. <i>Kebijakan Publik</i>	1
19	Research Policy	1
20	Transport Policy	1
Jumlah		20

Sumber: Data diolah tahun 2019

Berdasarkan tahun penerbitan, literatur yang dijadikan rujukan di dalam penelitian ini adalah buku literature dan jurnal ilmiah. Untuk buku tahun terbit yang dirujuk dalam tulisan ini adalah dari tahun 1976 sampai dengan tahun 2015. Sementara jurnal ilmiah dirujuk mulai dari tahun 1996 sampai dengan 2019. Artikel jurnal yang dominan dirujuk adalah tahun terbit 2019. Sedangkan berdasarkan asal negara, sumber yang dirujuk dari tulisan ini berada di kawasan Asia (Indonesia), Eropa dan Amerika (Kanada).

Pembahasan

Kebijakan Infrastruktur Transportasi Jalan

Kebijakan infrastruktur di bidang transportasi terdiri dari beberapa kategori yaitu: jalan, jembatan, rel kereta api, bandara, pelabuhan, alat transportasi umum dan lain lain. Dalam penjelasan ini yang dimaksud dengan kebijakan transportasi adalah pembangunan jalan umum dan jalan tol. Pembangunan jalan ditujukan untuk memudahkan akses guna mewujudkan pembangunan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.

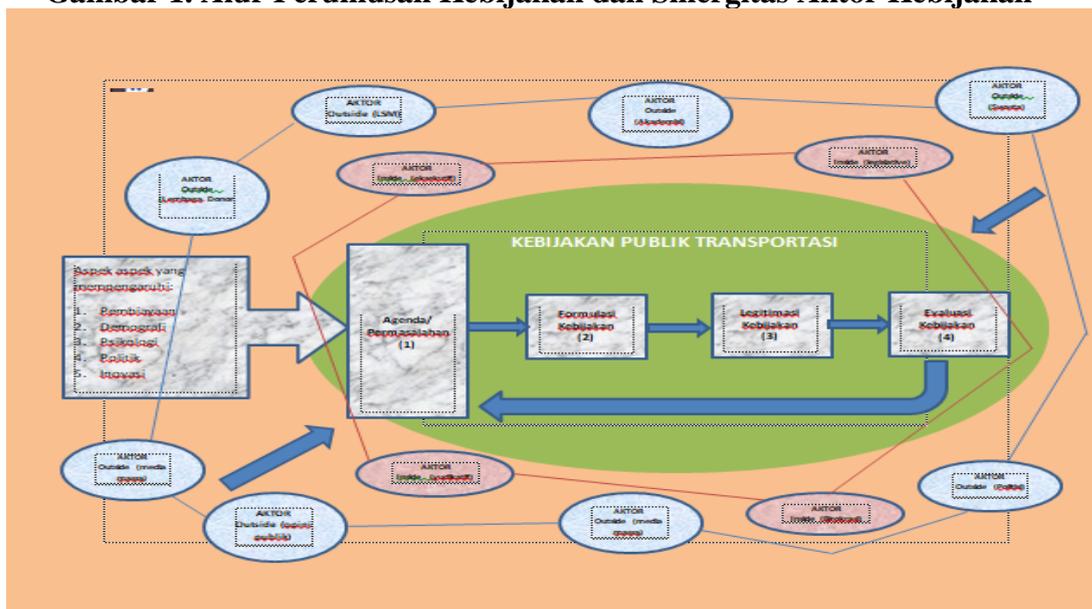
Sebagaimana sudah dijelaskan di atas pembangunan jalan membutuhkan biaya yang besar namun keuntungan yang diperoleh dari pembangunan tersebut

tidak mudah untuk dikalkulasikan dan membutuhkan waktu relative lama. Sehingga dalam perumusan kebijakan transportasi jalan juga mendapatkan hambatan dan rintangan tertentu (Kumari & Sharma, 2017).

Kebijakan infrastruktur dapat dibagi atas dua yaitu infrastruktur fisik dan social (Kumari & Sharma, 2017). Kebijakan infrastruktur fisik termasuk di dalamnya bidang transportasi. Kebijakan bidang transportasi khususnya jalan termasuk ke dalam jenis kebijakan *Public Good*, yaitu fasilitas umum yang disediakan oleh pemerintah. Kategorisasi pembangunan jalan antara lain jalan umum dan jalan tol (ada yang berbayar dan ada yang bebas biaya). Pembangunan jalan tol ditujukan untuk mempermudah akses jalan dengan pengelolaan dan penataan yang lebih baik dan fungsional karena merupakan jalan bebas hambatan, selanjutnya menghubungkan satu daerah dengan daerah lain sehingga dapat meningkatkan perekonomian masyarakat.

Dalam pengelolaan jalan tol tersebut dilakukan secara horizontal (*layer*) berbagai sektor terlibat. Sama halnya dengan pengelolaan dalam perumusan kebijakan seharusnya juga melibatkan berbagai aktor. Selama ini di beberapa Negara konsep pembangunan jalan maupun jalan tol hanya dilakukan oleh aktor tertentu saja antara lain pemerintah, swasta (investor) dan kelompok masyarakat. Sehingga pembangunan jalan tersebut menimbulkan masalah baru di bidang sosial dan lingkungan, bahkan di bidang ekonomi juga belum mencapai hasil yang signifikan. Pola kebijakan tambal sulam (*incremental*) yang dilakukan oleh pemerintah di masa berikutnya juga tidak memberi solusi. Analisis yang kemudian muncul bahwa peran dan fungsi aktor belum efektif. Ketidakefektifan tersebut karena antar aktor tidak melakukan kolaborasi, merumuskan kebijakan tidak komprehensif menyentuh semua aspek. Pemerintah hanya melihat dari sudut pandang pemerintah, begitu juga swasta dan kelompok masyarakat. Akhirnya masyarakat secara keseluruhan yang terdampak dari model perumusan masalah seperti tersebut.

Gambar 1. Alur Perumusan Kebijakan dan Sinergitas Aktor Kebijakan



Sumber: Diolah peneliti, 2019

Perumusan kebijakan transportasi seperti jalan dan jalan tol memerlukan kolaborasi dan sinergi berbagai aktor dengan memperhatikan aspek-aspek yang terkait peran dan fungsi dibangunnya dengan jalan dan jalan tol seperti terlihat dalam ilustrasi pada gambar 1 di atas.

Penutup

Kebijakan publik dipahami sebagai studi tentang apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah melakukan tindakan tersebut dan apa akibat dari tindakan tersebut. Jenis kebijakan publik dibagi atas beberapa, pertama kebijakan substantive dan procedural; distributive, redistributive, regulasi; material; publik goods dan private goods. Model kebijakan yang dinilai relevan dengan perumusan kebijakan di berbagai Negara adalah model kebijakan pilihan publik (pengambilan keputusan) yang melibatkan semua elemen dalam struktur negara. Dalam perumusan kebijakan juga harus ada aktor kebijakan. Grindle membagi aktor kebijakan atas dua, yaitu aktor di dalam pemerintahan dan aktor di luar pemerintahan. Dalam konteksnya kebijakan infrastruktur transportasi dirumuskan guna meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan transportasi termasuk kebijakan yang hubungan aktornya bersifat horizontal (*layers*). Namun hubungan tersebut belum sinergis antara satu dengan lainnya sehingga kebijakan transportasi yang dilahirkan belum efektif bagi peningkatan kehidupan masyarakat.

Sebagai sebuah rekomendasi, melalui tulisan ini penulis ingin menyampaikan bahwa perlunya dilakukan riset terkait dengan kebijakan transportasi terutama di bidang jalan dan jalan tol dilihat dari fungsi dan kolaborasi aktor kebijakan publik. Melalui tulisan ini penulis juga ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada semua pihak yang sudah membantu penulisan artikel ini yang tidak bisa disampaikan satu per satu. Semoga artikel ini bermanfaat bagi pihak yang memerlukan

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Anderson, J. E. (1976). *Cases in public policy-making*. p. 329.
- Anheier, H. K. (2019). On the Future of the Public Policy School. *Global Policy*, 10(1), 75–83. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12599>
- Arundel, A., Bloch, C., & Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789–798. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001>
- Birkland, T. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of ... - Thomas A Birkland - Google Books*. Retrieved from <https://books.google.es/books?hl=en&lr=&id=qVjfBQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=public+policy+process&ots=KdKzf7rbSU&sig=3gRVY56IviaFipg0Hu2tUzhn8gg#v=onepage&q=public+policy+process&f=false>
- Dunn, W. N. (2010). *Public Policy Analysis* (5th Edition).
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525–548. <https://doi.org/10.1111/>

j.0952-1895.2004.00256.x

- Hoterová, K., Dvořák, Z., & Blaho, P. (2019). Objectification of Criteria for a Critical Infrastructure Elements in the Rail Transport Sub-sector. *Transportation Research Procedia*, 40, 1349–1355. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2019.07.187>
- Jones, H., Moura, F., & Domingos, T. (2014). Transport infrastructure project evaluation using cost-benefit analysis. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 111, 400–409. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.01.073>
- Kadarisman, M. (2015). Implementasi Kebijakan Sistem Transportasi Darat dan Dampaknya terhadap Kesejahteraan Sosial di Jakarta *Policy Implementatation Of Land Transportation System and Its Impact Towards Social Welfare In Jakarta*. 02(01), 59–78.
- Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: Concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 764–774. <https://doi.org/10.1080/13501760500161332>
- Kumari, Anita; Sharma, Anil kumar. (2017). Infrastructure financing and development: A bibliometric review. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 16, 49–65. <https://doi.org/10.1016/j.ijcip.2016.11.005>
- Markkula, M., & Kune, H. (2015). Making Smart Regions Smarter: Smart Specialization and the Role of Universities in Regional Innovation Ecosystems. *Technology Innovation Management Review*, 5(10), 7–15. <https://doi.org/10.22215/timreview932>
- Morgan, S. N., Mason, N. M., & Shupp, R. S. (2019). The effects of voice with(out) punishment: Public goods provision and rule compliance. *Journal of Economic Psychology*, 74(June), 102190. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2019.102190>
- Parsons, W. (2002). From Muddling Through to Muddling Up - Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government. *Public Policy and Administration*, 17(3), 43–60. <https://doi.org/10.1177/095207670201700304>
- Rushananto. (2014). Kebijakan Publik. *Kebijakan Publik*, Vol. 15.
- Sen, A. (2011). On James Buchanan. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 80(2), 367–369. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2011.05.007>
- Short, J., & Kopp, A. (2005). Transport infrastructure : Investment and planning. *Policy and research aspects* *. 12, 360–367. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2005.04.003>
- Visser, J. (1999). *Urban freight transport policy and planning Review Arjan van Binsbergen Toshinori Nemoto*. (July).
- Wan, C., & Choi, S. (2017). *A review on political faktors influencing public support for urban environmental policy*. 75(June), 70–80. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.05.005>