



Analisis *Network Governance* dalam Implementasi Program Trans Jatim di Kota Malang

Muhammad Alif Bajanegara^{1*}, Nadzwa Aqila Ruslianda², Putri Intan Asriana³, Azzahra Kayla Javiere⁴, Muhammad Rifqi Ardiansyah⁵, Prisca Kiki Wulandari⁶

Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya

*Correspondence: Muhammad Alif Bajanegara
Email:
alifbajanegaramuhammad@gmail.com

Received: 28-05-2026
Accepted: 09-06-2026
Published: 16-07-2026



Copyright: © 2026 by the authors. Submitted for open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Abstract: *Implementation of urban public transportation policies often faces complex multi-actor relationships that hinder service effectiveness. This study aims to analyze the effectiveness of network governance in implementing the Trans Jatim Program in Malang City. Employing a descriptive-analytical qualitative method, data were gathered through observations, documentation, and purposive interviews with provincial and municipal transportation agencies, bus operators, and the local public transport association. The results reveal that the network structure places the provincial government as the dominant actor with full strategic authority, while the city agency acts as a local mediator. Although institutional coordination and trust are well-established, the relationship remains predominantly hierarchical. Key challenges include power asymmetry, resistance from conventional drivers fearing revenue loss, and an unintegrated intermodal feeder system. In conclusion, network governance functions effectively at an administrative level but remains unsubstantive in achieving equal roles and inclusive integration for informal actors.*

Keywords: *Network Governance; Public Transportation; Trans Jatim; Malang City; Multi-Actor Policy.*

Abstrak: Implementasi kebijakan transportasi publik perkotaan sering kali menghadapi kompleksitas relasi antar-aktor yang menghambat efektivitas pelayanan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas *network governance* dalam implementasi Program Trans Jatim di Kota Malang. Menggunakan metode kualitatif deskriptif-analitis, data dikumpulkan melalui observasi, dokumentasi, dan wawancara purposif bersama pihak dinas perhubungan provinsi dan kota, operator bus, serta paguyuban angkutan kota. Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur jaringan menempatkan pemerintah provinsi sebagai aktor dominan dengan otoritas strategis penuh, sedangkan dinas kota bertindak sebagai fasilitator lokal. Meski koordinasi administratif dan kepercayaan antar-lembaga terbangun baik, hubungan yang ada masih cenderung hierarkis. Hambatan utama mencakup asimetri kekuasaan, resistensi sopir angkot akibat penurunan pendapatan, serta belum optimalnya sistem feeder antarmoda. Kesimpulannya, *network governance* baru efektif secara administratif namun belum substantif dalam mewujudkan kesetaraan peran dan integrasi inklusif bagi aktor informal.

Kata Kunci: *Network Governance; Transportasi Publik; Trans Jatim; Kota Malang; Kebijakan Multi-Aktor*

Pendahuluan

Sektor transportasi publik perkotaan memiliki peran strategis dalam menggerakkan roda perekonomian dan mendukung mobilitas masyarakat urban di wilayah aglomerasi (Febriani & Hidayat, 2019). Keberhasilan pengembangan sistem transportasi massal di tingkat regional menjadi tolok ukur utama bagi perwujudan *sustainable urban mobility*. Di Provinsi Jawa Timur, urgensi ini terlihat nyata di wilayah aglomerasi Surabaya Raya atau Gerbangkertosusila (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan)

yang mengalami tekanan urbanisasi yang luar biasa ([Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur, 2024](#)). Lonjakan jumlah kendaraan pribadi yang tidak diimbangi dengan pertumbuhan kapasitas jalan telah memicu kemacetan kronis. Berdasarkan data dari [Badan Pusat Statistik \(2024\)](#), volume kendaraan di koridor utama Sidoarjo–Surabaya meningkat hingga 8,4% per tahun, yang mengakibatkan kerugian ekonomi akibat waktu tempuh yang terbuang dan penurunan kualitas udara perkotaan ([Badan Pusat Statistik, 2024](#)).

Sebagai langkah strategis, Pemerintah Provinsi Jawa Timur meluncurkan sistem Bus Rapid Transit (BRT) Trans Jatim sebagai tulang punggung integrasi moda lintas wilayah ([Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur, 2024](#)). Secara hukum, penyusunan rancangan tata ruang angkutan massal ini berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 17 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek. Regulasi ini memberikan legitimasi bagi Pemprov Jatim untuk membangun konektivitas transportasi yang melintasi batas-batas otonomi kabupaten/kota.

Meskipun landasan regulasinya sudah kuat, penerapan *Network Governance* dalam pengoperasian Trans Jatim di lapangan masih menghadapi berbagai dinamika interorganisasional yang kompleks. Pertama, koordinasi tata kelola antar-aktor belum sepenuhnya sinkron, terutama dalam hal penyamaan standar pelayanan minimum (SPM) antara Dinas Perhubungan Provinsi dengan Dinas Perhubungan Kabupaten/Kota ([Sari, 2020](#); [Wibowo, 2021](#)). Kedua, integrasi fisik dan jadwal antara Trans Jatim dengan angkutan pengumpan (*feeder*) lokal milik swasta maupun pemerintah daerah masih minim, sehingga menimbulkan *delay time* yang tinggi bagi penumpang ([Febriani & Hidayat, 2019](#)). Ketiga, mekanisme pembagian risiko finansial dan subsidi tarif antara pemerintah perkotaan dan konsorsium swasta selaku operator koridor masih kerap memicu perdebatan dalam proses pengambilan keputusan bersama ([Klijn & Koppenjan, 2016](#)).

Penelitian mengenai integrasi transportasi publik berbasis kolaborasi aktor telah banyak dilakukan. Studi oleh [Islam dan Hidayat \(2022\)](#) mengenai *Strategi Pengembangan Transportasi Publik Berbasis BRT di Indonesia* menyimpulkan bahwa kegagalan optimalisasi layanan BRT di daerah umumnya disebabkan oleh rendahnya komitmen investasi infrastruktur stasiun dan jalur khusus. Lebih lanjut, [Agranoff dan McGuire \(2003\)](#) menekankan bahwa dalam manajemen publik kolaboratif, hambatan terbesar sering kali muncul dari ketiadaan kepemimpinan yang mampu menjembatani ego sektoral antar-lembaga birokrasi. Sementara itu, [Ansell dan Gash \(2008\)](#) menjelaskan bahwa ketimpangan kapasitas sumber daya di antara aktor-aktor yang terlibat dapat mendistorsi jalannya proses kolaborasi sejak tahap awal (*starting conditions*).

Meskipun studi kolaborasi di atas telah memberikan fondasi penting, sebagian besar literatur internasional terkini masih menunjukkan adanya celah teoretis (*literature gap*) yang signifikan. Penelitian tata kelola transportasi di negara-negara maju umumnya berasumsi bahwa jejaring aktor beroperasi dalam iklim desentralisasi fiskal dan institusional yang matang, di mana aktor lokal memiliki kapasitas diskresi penuh ([Gage & Mandell, 1990](#); [Sørensen & Torfing, 2007](#)). Sebagai contoh, studi jaringan BRT di Amerika Latin dan Asia Timur memperlihatkan bahwa keberhasilan integrasi antarmoda sangat bergantung pada

kesetaraan relasi kekuasaan (*power balance*) ekonomi-politik antar-otoritas ([Koppenjan & Klijn, 2014](#); [Torfing, 2019](#)). Namun, pengkondisian teori tersebut sering kali bias dan gagap ketika diterapkan pada konteks negara berkembang seperti Indonesia, yang kerap mengalami paradoks tata kelola: mengadopsi narasi kerja sama jaringan (*network management*) yang modern namun secara struktural masih terbelenggu oleh relasi kekuasaan yang asimetris dan budaya birokrasi yang sentralistik ([Osborne, 2010](#); [Rhodes, 1996](#)). Terlebih, studi tata kelola transportasi massal lintas batas wilayah otonom (*inter-jurisdictional*) yang membedah integrasi vertikal (Provinsi-Kota) sekaligus gesekan horizontal dengan sektor informal (sopir angkot konvensional) masih sangat langka ditemukan dalam literatur kontemporer.

Penelitian ini diharapkan memberikan dua kontribusi utama. Secara kontribusi teoretis, penelitian ini memperkaya khazanah teori *Network Governance*, khususnya model struktur jaringan [Provan dan Kenis \(2008\)](#), dengan mengontekstualisasikannya pada dinamika administrasi publik lokal di negara berkembang yang sedang bertransisi dari budaya birokrasi legalistik-Weberian menuju tata kelola kolaboratif yang inklusif. Secara kontribusi praktis, hasil studi ini dapat menjadi instrumen rekomendasi kebijakan strategis bagi Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Malang dalam mendesain ulang skema integrasi moda *feeder* yang adil, integratif, serta minim resistensi sosial dari sektor transportasi informal.

Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif-analitis. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu menjelaskan secara mendalam dinamika *network governance* dalam implementasi Program Trans Jatim di Kota Malang, yang melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan, sumber daya, dan peran yang berbeda. *Network governance* menekankan pada interaksi, ketergantungan, serta relasi antar aktor dalam suatu jaringan kebijakan, sehingga memerlukan pendekatan yang mampu menangkap proses sosial secara kontekstual dan kompleks ([Klijn & Koppenjan, 2016](#)). Selain itu, pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk memahami makna, persepsi, serta praktik interaksi antar aktor secara lebih komprehensif dan mendalam ([Creswell, 2014](#)).

Strategi pengumpulan data dilakukan melalui observasi langsung (non-partisipatif) di lokasi operasional Program Trans Jatim di Kota Malang, seperti halte, terminal, serta jalur layanan bus. Observasi bertujuan untuk melihat secara empiris bagaimana implementasi program berjalan, termasuk interaksi antara pemerintah, operator, dan masyarakat sebagai pengguna layanan. Peneliti juga mengamati aspek operasional seperti alur layanan, fasilitas pendukung, serta koordinasi antar pihak yang terlibat. Observasi dilakukan secara sistematis dengan mencatat temuan dalam bentuk *field notes* guna menangkap fenomena yang terjadi di lapangan secara objektif ([Creswell, 2014](#)).

Pemilihan informan dilakukan menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu penentuan informan berdasarkan pertimbangan tertentu sesuai dengan kebutuhan penelitian ([Sugiyono, 2017](#)). Informan utama dalam penelitian ini meliputi pihak Dinas

Perhubungan Provinsi Jawa Timur sebagai pengelola program, Dinas Perhubungan Kota Malang sebagai mitra implementasi, operator Trans Jatim, serta pengemudi dan petugas lapangan. Selain itu, informan pendukung meliputi akademisi, pengamat transportasi, serta masyarakat pengguna layanan Trans Jatim. Pemilihan informan ini didasarkan pada relevansi peran dan keterlibatan mereka dalam jaringan kebijakan ([Patton, 2002](#)).

Selain data primer, penelitian ini juga menggunakan data sekunder berupa dokumen untuk melakukan triangulasi data guna meningkatkan validitas dan kredibilitas hasil penelitian ([Denzin, 1978](#)). Dokumen yang dikumpulkan meliputi kebijakan pemerintah terkait transportasi publik, peraturan mengenai Program Trans Jatim, rencana strategis Dinas Perhubungan, laporan pelaksanaan program, serta data jumlah pengguna layanan. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif dari [Miles, Huberman, dan Saldaña \(2014\)](#), yang meliputi tiga tahapan utama, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil dan Pembahasan

Identifikasi Aktor, Struktur Jaringan, dan Dinamika Interdependensi Sumber Daya

Implementasi Program Trans Jatim di Kota Malang melibatkan konstelasi berbagai aktor yang memiliki peran, otoritas, dan kepentingan yang beragam dalam penyelenggaraan layanan transportasi publik perkotaan. Dalam perspektif *Network Governance*, kebijakan publik tidak lagi dijalankan melalui komando tunggal, melainkan melalui pola interaksi dinamis antar-pihak yang saling terhubung dalam suatu jaringan kebijakan. Aktor utama sekaligus penggerak utama (*central actor*) dalam jaringan ini adalah Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur, yang memegang kendali penuh dalam merancang, mengelola, mendanai, sekaligus mengawasi program di lapangan.

Sebagai mitra di tingkat lokal, Dinas Perhubungan Kota Malang berperan krusial dalam memfasilitasi pengaturan lalu lintas, penyediaan fasilitas pendukung, koordinasi teknis di lapangan, serta penyelarasan regulasi transportasi lokal agar sejalan dengan koridor Trans Jatim. Sementara itu, pada level teknis operasional, jaringan ini digerakkan oleh pihak operator Trans Jatim yang bertanggung jawab penuh terhadap manajemen armada dan pemenuhan standar pelayanan penumpang. Di luar sektor formal, terdapat paguyuban angkutan kota (angkot) dan para sopir angkot sebagai aktor informal terdampak yang memiliki kepentingan ekonomi langsung terhadap trayek jalan perkotaan. Terakhir, masyarakat bertindak selaku pengguna layanan dan penerima manfaat primer, yang pergerakannya didampingi oleh kalangan akademisi serta pengamat transportasi sebagai aktor pendukung yang menyediakan evaluasi berbasis ilmiah.

Struktur jejaring aktor yang menempatkan Dinas Perhubungan Provinsi sebagai sumbu utama ini membatasi keleluasaan operasional di tingkat hilir. Pola koordinasi yang terbentuk timpang karena seluruh standar operasi bersumber dari satu komando tunggal di ibukota provinsi. Ketimpangan ini dikonfirmasi oleh pihak manajemen operator teknis Trans Jatim yang menjelaskan ruang gerak mereka yang serba terbatas di daerah:

"Kami selaku operator swasta di lapangan bekerja secara kaku berdasarkan target Key Performance Indicators (KPI) yang dipatok sepihak oleh Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur." (Wawancara Informan Lapangan Operator Swasta Trans Jatim).

Namun demikian, struktur jaringan yang terbentuk di lapangan memperlihatkan adanya dominasi relasi asimetris antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Malang. Hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa Dinas Perhubungan Kota Malang secara struktural tidak memiliki kewenangan langsung dalam intervensi operasional Trans Jatim. Seluruh aspek strategis—mulai dari penentuan rute koridor, alokasi jumlah armada, pengaturan jadwal operasional, hingga keputusan anggaran subsidi—berada di bawah wewenang absolut Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur. Fenomena tata kelola ini dipertegas oleh penuturan informan dari Dinas Perhubungan Kota Malang:

"Kami di tingkat kota sebenarnya tidak memiliki wewenang operasional langsung untuk merubah rute atau menambah armada Trans Jatim, karena seluruh regulasi teknis diatur penuh oleh Dishub Provinsi. Peran kami di sini lebih berfungsi sebagai fasilitator, jembatan komunikasi, dan penyampai aspirasi dari kondisi riil di lapangan serta dari paguyuban angkot agar bisa ditindaklanjuti oleh provinsi."

Apabila dilakukan analisis silang (*cross-analysis*) dengan literatur terdahulu, temuan relasi kuasa yang timpang ini sangat relevan dengan premis *Resource Dependence Perspective* yang dikembangkan oleh [Pfeffer dan Salancik \(1978\)](#). Dalam perspektif tersebut, organisasi yang menguasai sumber daya kritis (dalam hal ini otoritas hukum Pergub Jatim 17/2022 dan pasokan anggaran subsidi APBD Provinsi) akan memegang kendali perilaku atas aktor lain di dalam jaringan yang bergantung pada sumber daya tersebut. Struktur asimetris seperti ini sejalan dengan amatan [Purwanto dan Sulistyastuti \(2012\)](#) serta [Subarsono \(2011\)](#) mengenai ekosistem implementasi kebijakan di Indonesia, di mana ego-sektoral dan relasi kekuasaan vertikal antara pemerintah provinsi dan daerah sering kali mereduksi esensi kemitraan horizontal menjadi sekadar kepatuhan administratif semata.

Meskipun distribusi kewenangan formal memperlihatkan ketidakseimbangan kekuasaan (*asymmetry of power*), jaringan kebijakan ini tetap diikat oleh hubungan saling ketergantungan sumber daya (*resource dependence*). Pemerintah Provinsi Jawa Timur membutuhkan *local knowledge*, pemetaan prasarana, dan stabilitas sosial-politik dari Pemerintah Kota Malang agar pengoperasian bus berjalan lancar. Sebaliknya, Pemerintah Kota Malang membutuhkan suntikan subsidi finansial dan program modernisasi dari pihak provinsi guna menghadirkan transportasi massal yang layak serta representatif bagi warganya. Dukungan nyata dari pemerintah kota diwujudkan lewat rencana penyesuaian rute angkot agar dapat bertransformasi sebagai layanan pendukung (*feeder*) bagi koridor utama Trans Jatim.

Kendati kerja sama makro telah dirumuskan, distribusi manfaat ekonomi di tingkat akar rumput dirasa belum merata. Kehadiran Trans Jatim memicu resistensi sosial yang signifikan karena berdampak langsung terhadap penurunan pendapatan harian para pengemudi angkutan kota konvensional. Hambatan struktural ini tercermin secara jelas dari keluhan salah satu sopir angkot di lapangan:

"Sejak bus Trans Jatim masuk ke jalur utama kami, jumlah penumpang harian turun drastis karena masyarakat jelas memilih bus yang tarifnya murah, punya kepastian jadwal, dan ber-AC. Kami merasa dirugikan kalau tidak ada pembagian wilayah trayek yang adil atau kejelasan nasib mata pencaharian kami ke depan."

Mekanisme Koordinasi, Pola Interaksi, dan Resolusi Konflik Perkotaan

Untuk menjaga stabilitas jaringan kebijakan, mekanisme koordinasi yang intensif dibangun melalui pola hubungan vertikal-formal antara jajaran pemerintah provinsi dan pemerintah kota. Dinas Perhubungan Kota Malang secara berkala dilibatkan dalam berbagai tahapan manajerial, mulai dari rapat rutin bulanan, forum evaluasi kinerja, konsultasi teknis, hingga korespondensi administratif. Melalui saluran formal inilah, pemerintah kota menyuplai data riil mengenai karakteristik ruang wilayah serta dinamika sosial masyarakat terdampak kepada aktor sentral (provinsi) sebagai bahan pertimbangan utama dalam pengambilan keputusan strategis.

Secara lebih mendalam, pola interaksi dalam jaringan ini didasarkan pada mekanisme pertukaran sumber daya (*resource exchange*) lintas batas organisasi. Dinas Perhubungan Provinsi menginvestasikan kewenangan regulatif formal dan kapasitas anggaran berskala besar, sementara Dinas Perhubungan Kota memberikan basis informasi lokal yang valid serta akses komunikasi langsung ke komunitas basis. Interaksi ini tidak hanya berlangsung pada level birokrasi melalui forum konsultasi publik, tetapi juga menyentuh saluran informal berupa dialog persuasif di lapangan dengan pihak operator bus serta kelompok masyarakat terdampak. Proses interaksi *multi-channel* ini berfungsi krusial dalam membangun kepercayaan awal (*trust-building*) dan komitmen kolektif agar jaringan kebijakan menjadi lebih adaptif dan responsif dalam menghadapi fluktuasi kondisi lapangan.

Dalam dinamika tersebut, Dinas Perhubungan Kota Malang menjalankan fungsi strategis sebagai mediator utama untuk meredam gelombang resistensi dari paguyuban angkutan kota. Forum-forum dialog yang bersifat inklusif dibuka untuk menampung seluruh keluhan pengemudi angkot terkait kompetisi moda transportasi yang dirasa tidak seimbang. Upaya resolusi konflik ini diarahkan secara kolaboratif menuju wacana pengintegrasian layanan melalui pengembangan sistem *feeder*. Angkutan kota konvensional diproyeksikan tidak lagi menjadi pesaing, melainkan bertindak sebagai pengumpan penumpang yang bergerak dari kawasan pemukiman padat menuju halte utama Trans Jatim. Langkah integrasi ini diharapkan mampu menciptakan ekosistem transportasi publik terpadu yang efisien, berkeadilan, dan saling melengkapi di Kota Malang.

Secara teoretis, pola interaksi dan hambatan mediasi ini sangat relevan apabila dianalisis menggunakan *Integrative Framework for Collaborative Governance* dari [Emerson, Nabatchi, dan Balogh \(2012\)](#) serta teori tata kelola kolaboratif dari [Ansell dan Gash \(2008\)](#). Mereka menyatakan bahwa proses kolaboratif sangat dipengaruhi oleh "kondisi awal" (*starting conditions*), di mana ketimpangan kekuasaan dan kapasitas sumber daya antar-aktor dapat mengikis rasa saling percaya (*mutual trust*) dan komitmen terhadap proses kerja sama. Pada kasus di Kota Malang, ketidakpastian nasib ekonomi dan ketiadaan jaminan

hukum tertulis membuat proses *trust-building* terhambat, yang berujung pada lambatnya realisasi integrasi moda ([Winarno, 2012](#); [Tamin, 2000](#)).

Analisis Efektivitas *Network Governance* dalam Program Trans Jatim

Mengevaluasi implementasi yang berjalan, efektivitas *network governance* dalam program Trans Jatim di Kota Malang sejauh ini dicirikan oleh berjalannya roda koordinasi lintas lembaga pemerintah dengan tingkat kepercayaan (*trust*) yang relatif baik pada level birokrasi. Pemerintah Provinsi Jawa Timur terbukti cukup responsif dalam menanggapi berbagai masukan mengenai prasarana yang diajukan oleh pemerintah kota, sehingga meminimalkan potensi terjadinya konflik birokrasi vertikal (*intergovernmental conflict*). Hal tersebut diakui secara langsung oleh pihak informan pelaksana dari unsur dinas:

"Hubungan koordinasi dan komunikasi administratif bulanan kami dengan pihak Provinsi Jawa Timur berjalan sangat terbuka dan kondusif. Setiap kali ada evaluasi, kami selalu duduk bersama untuk membahas kendala teknis prasarana seperti marka jalan, penempatan titik halte, hingga manajemen dampak lalu lintas di Kota Malang."

Namun, apabila dibedah secara kritis, efektivitas jaringan tata kelola ini belum sepenuhnya mencapai taraf ideal atau bersifat substantif karena masih kuatnya dominasi pola hierarkis-tradisional (*bureaucratic hierarchy*). Keputusan-keputusan strategis yang dipegang penuh oleh pihak provinsi secara otomatis membatasi ruang diskresi dan partisipasi mandiri pemerintah kota dalam menentukan arah kebijakan transportasinya sendiri. Merujuk pada teori struktur jaringan dari [Provan dan Kenis \(2008\)](#), suatu jaringan tata kelola akan mencapai efektivitas performa optimal apabila terdapat distribusi peran yang seimbang serta ruang partisipasi yang setara bagi seluruh anggota jaringan, tanpa adanya dominasi mutlak dari satu aktor tunggal.

Namun, apabila dibedah secara kritis dari kacamata administrasi publik kontemporer, efektivitas jaringan tata kelola ini belum sepenuhnya mencapai taraf ideal atau bersifat substantif. Terdapat paradoks struktural yang mendalam: *mengapa pola hubungan yang berjalan tetap kokoh bersifat hierarkis-sentralistik meskipun dibungkus dalam instrumen network governance yang sejatinya menekankan aspek kesetaraan dan horizontalitas?* Berdasarkan hasil analisis data lapangan dan kajian teoretis, setidaknya terdapat tiga faktor utama yang melanggengkan dominasi hierarki konvensional (*bureaucratic hierarchy*) dalam program ini:

1. Ketergantungan Struktur Hukum dan Desain Regulasi Formal (*Regulatory Path Dependency*): Secara legal-formal, legalitas pengoperasian Trans Jatim didasarkan pada keputusan regulatif tertinggi di tingkat daerah, yakni Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 17 Tahun 2022. Regulasi ini secara eksplisit mengunci seluruh hak pengelolaan finansial, penentuan rute, dan otoritas kebijakan di tangan Dinas Perhubungan Provinsi. Karena administrasi publik Indonesia sangat berpijak pada prinsip legalitas baku khas model Weberian ([Dunn, 2018](#)), tata kelola jaringan ini secara otomatis bergeser ke bentuk *Lead Organization-Centered Network* ([Provan & Kenis, 2008](#)). Dalam struktur ini, satu otoritas formal tunggal mengendalikan seluruh

- keputusan krusial, sedangkan aktor-aktor lainnya hanya bertindak sebagai pelaksana kepatuhan administratif (*administrative compliance*).
2. Ekstrimnya Asimetri Fiskal dan Monopoli Sumber Daya Finansial (*Fiscal Centralization*): Jaringan kebijakan tidak dapat berjalan setara apabila instrumen pendanaan dikuasai secara mutlak oleh satu aktor. Seluruh biaya operasional, pengadaan armada bus, hingga kucuran subsidi tarif penumpang Trans Jatim ditanggung 100% oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Jawa Timur. Tanpa adanya desentralisasi atau skema *cost-sharing* anggaran dengan APBD Kota Malang, Dinas Perhubungan Kota Malang kehilangan posisi tawar (*bargaining power*) ekonomisnya dalam meja perundingan jaringan, sehingga posisi mereka tereduksi sekadar menjadi fasilitator teknis di lapangan.
 3. Budaya Akuntabilitas Birokrasi yang Kaku (*Asymmetric Accountability Risk*): Di bawah sistem tata kelola pemerintahan Indonesia, pertanggungjawaban hukum atas penggunaan keuangan negara melekat ketat secara personal pada Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mencairkan dana anggaran (dalam hal ini Kepala Dishub Provinsi). Ketakutan akan risiko maladministrasi atau temuan hukum dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mendorong aktor provinsi untuk mempertahankan kontrol hierarkis seketat mungkin (kontrol vertikal) terhadap operator swasta dan mitra daerah. Akibatnya, ruang bagi daerah untuk berinovasi atau mengambil diskresi kebijakan secara mandiri di lapangan tertutup rapat demi menjaga keselamatan administratif ([Klijn & Koppenjan, 2016](#); [Osborne, 2010](#)).

Sesuai dengan teori tata kelola jaringan yang digagas oleh [Provan dan Kenis \(2008\)](#), suatu jaringan kebijakan hanya akan mampu mencapai performa efektivitas tata kelola yang optimal dan substansial apabila terdapat pembagian peran yang seimbang serta ruang partisipasi yang setara bagi seluruh anggota jaringan. Kehadiran dominasi mutlak dari satu aktor utama, seperti yang terjadi dalam kasus Trans Jatim membuat efektivitas jaringan yang berjalan baru menyentuh batas efektivitas administratif-prosedural, namun gagal mencapai efektivitas substantif-demokratis karena meminggirkan kesetaraan aktor daerah dan sektor informal ([Rhodes, 1996](#); [Sørensen & Torfing, 2007](#)).

Selain persoalan asimetri kekuasaan antarpemerintah, resolusi konflik ekonomi dengan para sopir angkot belum menemui titik temu konkret lantaran eksekusi operasional sistem *feeder* di lapangan masih berjalan lambat. Padahal, tantangan integrasi antarmoda ini menjadi semakin mendesak jika dikorelasikan dengan data penggunaan transportasi publik dari Badan Pusat Statistik (BPS) yang menunjukkan masih tingginya dominasi pemakaian kendaraan pribadi di kawasan perkotaan.

Kehadiran Trans Jatim hanya akan mampu mereduksi kemacetan lalu lintas dan menekan emisi karbon secara signifikan apabila jaringan layanannya terintegrasi penuh dengan simpul-simpul transportasi lokal secara inklusif. Oleh sebab itu, dapat disimpulkan bahwa tata kelola jaringan (*network governance*) dalam implementasi Trans Jatim baru mencapai taraf efektif secara administratif, namun masih menyisakan celah (*gap*) besar secara substantif dalam mengakomodasi kesetaraan peran serta perlindungan kesejahteraan seluruh aktor di dalam jaringan.

Kesimpulan

Implikasi penting dari temuan ini menunjukkan bahwa transisi menuju *network governance* dalam tata kelola transportasi publik perkotaan tidak cukup hanya dinilai dari efisiensi administratif-birokratisnya saja, melainkan harus mampu mengurai asimetri kekuasaan (*power asymmetry*) antara pemerintah provinsi dan daerah yang selama ini menghambat kecepatan integrasi moda serta resolusi konflik sosial di tingkat tapak. Secara praktis, direkomendasikan agar pihak lintas otoritas segera merumuskan regulasi formal bersama untuk mengadopsi angkutan kota konvensional sebagai sistem *feeder* resmi yang adaptif dengan kejelasan insentif ekonomi bagi para pengemudi lokal guna meredam resistensi sosial secara berkelanjutan. Sementara itu, untuk pengembangan akademik ke depan, penelitian selanjutnya disarankan untuk memperluas lokus kajian pada analisis komparatif mengenai resiliensi ekonomi dan adaptasi digital aktor informal terdampak, atau mengeksplorasi model desain kelembagaan yang mampu menjamin keseimbangan ruang diskresi (*power balance*) dalam tata kelola jaringan transportasi lintas batas yurisdiksi yang lebih inklusif.

Daftar Pustaka

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Statistik transportasi Indonesia 2024*. Badan Pusat Statistik.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2nd ed.). McGraw-Hill.
- Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur. (2024). *Profil dan pengembangan layanan Trans Jatim*. Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315181226>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Febriani, R., & Hidayat, T. (2019). Integrasi moda transportasi publik di perkotaan. *Jurnal Transportasi dan Logistik*, 6(2), 89–102.
- Gage, R. W., & Mandell, M. P. (1990). *Strategies for managing intergovernmental networks*. Praeger.
- Islam, S., & Hidayat, N. (2022). Strategi pengembangan transportasi publik berbasis BRT di Indonesia. *Jurnal Manajemen Transportasi*, 9(1), 45–56.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315762319>

- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2014). Institutional design for governance networks: A hierarchical view versus an interactionist view. *Public Administration*, 92(1), 13–27. <https://doi.org/10.1111/padm.12043>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Harper & Row.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Purwanto, E. A., & Sulistyastuti, D. R. (2012). *Implementasi kebijakan publik: Konsep dan aplikasinya di Indonesia*. Gava Media.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Sari, R. (2020). Network governance dalam implementasi kebijakan publik. *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 24(2), 134–145. <https://doi.org/10.22146/jsp.51921>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230625006>
- Subarsono, A. G. (2011). *Analisis kebijakan publik: Konsep, teori dan aplikasi*. Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2017). *Metode penelitian kualitatif, kuantitatif, dan R&D*. Alfabeta.
- Tamin, O. Z. (2000). *Perencanaan dan pemodelan transportasi*. Penerbit ITB.
- Torfing, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument and its core premises. *International Journal of Public Sector Management*, 32(1), 2–11. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>
- Wibowo, T. (2021). Dinamika governance network dalam kebijakan publik di Indonesia. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 25(1), 67–78. <https://doi.org/10.22146/jkap.61215>
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan publik: Teori, proses, dan studi kasus*. CAPS.