

BAB V

KESIMPULAN

5.1. Kesimpulan

Penelitian ini dilaksanakan untuk menjawab rumusan masalah dengan pertanyaan penelitian bagaimana dinamika hubungan antar aktor dan kelompok kepentingan serta relasi kekuasaan mereka membentuk proses implementasi kebijakan kawasan berorientasi transit di Dukuh Atas? Menggunakan pendekatan teori jaringan kebijakan karya R.A.W. Rhodes (1997) yang menggunakan pendekatan *issue network* untuk membongkar interdependensi, *power-dependency* dan pola interaksi. Dengan demikian, dapat dipaparkan kesimpulan di bawah ini.

Bedasarkan kerangka teori Policy Network R.A.W. Rhodes (1997), jaringan aktor yang terlibat dalam implementasi TOD Dukuh Atas terdiri dari empat klaster utama, yaitu klaster pemerintah (Kementerian Perhubungan melalui DJKA dan Ditjen Integrasi Multimoda/BPTJ, Kementerian PUPR/BBWSCC, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta/Bappeda/Dinas CKTRP), klaster operator transportasi dan pengelola kawasan (PT MRT Jakarta, PT KAI, LRT Jabodebek, Transjakarta, dan PT MITJ), klaster swasta dan pengembang (PT Waskita Realty/CityVision), serta klaster komunitas sipil dan akademisi (FDTJ, Akademisi ITB, dan pengguna harian). Masing-masing klaster membawa sumber daya, kepentingan, dan logika kelembagaan yang berbeda serta tidak selalu kompatibel satu sama lain.

Dalam dimensi interdependensi sumber daya, ditemukan bahwa tidak ada satu pun aktor yang menguasai seluruh sumber daya yang diperlukan untuk mengimplementasikan TOD secara paripurna. PT MRT Jakarta memiliki mandat hukum pengelolaan kawasan berdasarkan Peraturan Gubernur No. 140 Tahun 2017, namun bergantung pada PT KAI yang menguasai aset lahan di Stasiun Sudirman dan Stasiun BNI City. PT KAI sebaliknya membutuhkan Izin Pemanfaatan Ruang (IPR) dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk memaksimalkan nilai keekonomian lahannya. Interdependensi dua arah yang asimetris ini menciptakan kondisi di mana keberhasilan pembangunan TOD tidak ditentukan oleh superioritas modal semata, melainkan oleh keberhasilan pertukaran sumber daya hukum,

finansial, dan spasial antaraktor. Dalam kasus pembangunan Jembatan Penyeberangan Multiguna (JPM) Dukuh Atas, PT MITJ harus melewati tujuh tahapan perizinan lintas institusi yang saling bergantung satu sama lain, membuktikan betapa kompleks dan kronisnya ketidaklenturan struktur sumber daya di lapangan.

Dalam dimensi relasi kekuasaan (power-dependency), ditemukan bahwa asimetri kekuasaan paling nyata terwujud melalui penggunaan hak veto regulatif oleh aktor-aktor pemerintah pusat. Kasus paling dramatis terjadi dalam proses konstruksi JPM Dukuh Atas, ketika DJKA (Kementerian Perhubungan) dan BBWSCC (Kementerian PUPR) secara bersamaan membekukan proyek berdasarkan ketentuan jarak sempadan yang berbeda. Kondisi ini menempatkan PT MITJ dalam titik ketidakberdayaan mutlak karena mandat TOD dari Gubernur DKI Jakarta (Pergub 140/2017) berkedudukan hukum subordinat terhadap undang-undang keselamatan transportasi dan pengairan yang menaungi kedua instansi tersebut. Kebuntuan yurisdiksi sektoral (policy deadlock) ini akhirnya diselesaikan bukan melalui jalur hukum, melainkan melalui negosiasi politik yang menghasilkan kompromi teknis suboptimal: pengurangan batas jarak aman dari 10 meter menjadi 7-8 meter. Hal ini membuktikan argumen Scharpf (1997) bahwa ketika joint decision trap terjadi, satu-satunya jalan keluar adalah melalui negotiated agreement yang menghasilkan kebijakan second-best.

Dalam dimensi pola interaksi antaraktor, penelitian ini mengidentifikasi empat pola yang berlangsung secara simultan: koordinasi formal melalui *Joint Coordination Meeting* (JCM) yang melibatkan belasan institusi, namun terbukti hanya efektif untuk persoalan teknis rutin dan tidak mampu menyelesaikan konflik kewenangan strategis; bargaining atau tawar-menawar kepentingan yang menjadi pola paling dominan, di mana hasil akhir bukan solusi optimal secara teknis melainkan solusi yang dapat diterima oleh aktor dengan posisi tawar terkuat; koalisi implisit antara Pemprov DKI Jakarta, MRT Jakarta, dan MITJ di satu sisi melawan koalisi sektoral kementerian-kementerian teknis di sisi lain; serta konflik terbuka antara kepentingan integrasi transit dan kepentingan keselamatan teknis, maupun konflik tersembunyi antara kepentingan pengembang komersial dan inklusivitas kawasan bagi pejalan kaki dan pengguna transportasi umum. Output dari seluruh pola interaksi ini adalah kondisi belum terwujudnya seamless transit di Dukuh Atas, di mana pengguna

masih harus melakukan tap out-tap in saat berpindah antarmoda, mencerminkan kegagalan koordinasi antaroperator yang belum teratasi.

Temuan paling signifikan dari penelitian ini adalah fenomena yang disebut sebagai *jurisdical stratification*, yaitu kondisi di mana ruang kebijakan yang sama diperlakukan sebagai milik dari berbagai yurisdiksi yang berlapis dan tidak terkoordinasi. Fragmentasi ini terjadi pada tiga sumbu sekaligus: fragmentasi vertikal antara pemerintah pusat dan daerah akibat ketiadaan satu payung regulasi nasional yang secara komprehensif mengatur TOD; fragmentasi horizontal antara kementerian-kementerian teknis di level yang sama yang masing-masing beroperasi dalam rezim regulasinya sendiri; serta fragmentasi sektoral antara rezim transportasi, tata ruang, lingkungan hidup, dan pengelolaan aset negara. TOD Dukuh Atas beroperasi dalam lingkungan Multi-Level Governance (MLG) Tipe II di mana berbagai yurisdiksi fungsional saling bersinggungan dan tumpang tindih tanpa mekanisme koordinasi yang memadai, menghasilkan kondisi *governance without government*. Ketidadaan koordinator yang secara formal ditunjuk, sebagaimana diakui sendiri oleh DJKA, menjadi akar dari kondisi di mana semua aktor menyadari masalah namun tidak ada yang merasa memiliki mandat untuk menyelesaikannya.

Jurisdical stratification di TOD Dukuh Atas merupakan produk dari tiga lapisan kegagalan yang saling berkaitan dan memperkuat satu sama lain: (1) kegagalan regulasi, yang menyisakan celah interpretasi dan kekosongan koordinator akibat tidak adanya payung hukum nasional yang secara komprehensif mengatur TOD; (2) kegagalan kelembagaan, yang menghasilkan kekosongan kewenangan penegakan karena tidak ada aktor tunggal yang memiliki cukup otoritas untuk memaksakan koordinasi lintas-sektor; dan (3) kegagalan spasial, yang mewujudkan dalam desain kawasan yang tidak mencerminkan prinsip-prinsip TOD yang autentik akibat dominasi kepentingan komersial dalam proses perencanaan. Gentrifikasi tanpa integrasi, di mana harga lahan naik 50,94% (Hutabarat et al., 2024) tanpa diikuti pembangunan infrastruktur antarmoda yang memadai, merupakan dampak sosial yang paling nyata dari kondisi ini, menempatkan kepentingan komersial di atas kepentingan publik.

Secara teoritis, penelitian ini membuktikan bahwa teori *Policy Network* R.A.W. Rhodes yang dirumuskan dalam konteks pemerintahan Westminster Inggris memiliki daya

eksplanatif yang kuat dan dapat diadaptasi dalam konteks sistem desentralisasi Indonesia. Adaptasi konseptual yang diperlukan adalah penambahan variabel juridical stratification sebagai variabel moderator yang menentukan batas-batas kemungkinan interaksi dan negosiasi dalam jaringan kebijakan, sebuah bagian hierarki perundang-undangan yang kurang ditekankan dalam formulasi Rhodes, namun sangat determinatif dalam konteks hukum administrasi negara Indonesia. Dengan demikian, implementasi kebijakan TOD Dukuh Atas sepenuhnya selaras dengan tesis Rhodes (1997) bahwa implementasi kebijakan dalam jaringan yang kompleks adalah produk dari interaksi dinamis antara aktor, sumber daya, dan aturan, bukan hasil dari desain hierarkis yang tunggal dan terpusat.

5.2.1. Saran Akademis

Berdasarkan temuan penelitian ini, beberapa saran akademis diajukan untuk pengembangan kajian ilmu kebijakan publik dan administrasi negara ke depan.

1. Pertama, penelitian selanjutnya perlu mengintegrasikan dimensi juridical stratification sebagai variabel analitik dalam kerangka teori Policy Network Rhodes ketika diterapkan pada konteks negara-negara dengan sistem administrasi desentralistik dan bertingkat seperti Indonesia. Hierarki perundang-undangan merupakan variabel moderator yang sangat kuat dalam menentukan ruang negosiasi dan pola interaksi antaraktor, namun selama ini belum mendapat perhatian yang memadai dalam literatur jaringan kebijakan yang berkembang di negara-negara Eropa Barat. Kajian komparatif tentang bagaimana juridical stratification bekerja di berbagai kebijakan sektoral di Indonesia akan memperkaya teori jaringan kebijakan yang lebih kontekstual dan adaptif.
2. Kedua, kajian akademis tentang TOD di Indonesia perlu bergeser dari pendekatan fisik-spasial menuju pendekatan politik-kelembagaan yang lebih mendalam. Sebagian besar literatur TOD di Indonesia masih berfokus pada aspek teknis perencanaan, konektivitas pejalan kaki, atau nilai properti. Penelitian ini menunjukkan bahwa hambatan utama implementasi TOD bukan terletak pada desain fisik yang buruk, melainkan pada kapasitas institusional negara untuk mengkoordinasikan implementasinya secara terpadu. Pendekatan interdisipliner

yang memadukan ilmu politik, dan kajian perkotaan perlu lebih dikembangkan untuk menghasilkan pemahaman yang lebih holistik tentang implementasi kebijakan kawasan transit.

3. Ketiga, penelitian ini membuka peluang bagi pengembangan kerangka analitik baru tentang fenomena ‘governance without government’ dalam konteks kebijakan perkotaan Indonesia. Kajian yang lebih mendalam tentang bagaimana kondisi kekosongan koordinator terbentuk secara struktural, serta mekanisme apa yang paling efektif untuk mengatasinya dalam sistem Multi-Level Governance Tipe II, akan memberikan kontribusi teoretis yang signifikan bagi literatur kebijakan publik komparatif di Asia Tenggara.
4. Keempat, metode penelitian untuk kajian serupa perlu diperkuat dengan triangulasi yang lebih sistematis antara analisis dokumen regulasi, wawancara mendalam, dan observasi lapangan jangka panjang. Fenomena jurisdical stratification tidak dapat ditangkap hanya melalui studi dokumen kebijakan, karena banyak dinamika kekuasaan berlangsung dalam forum informal dan negosiasi tertutup yang tidak terdokumentasikan secara publik. Pendekatan etnografi kelembagaan dapat menjadi alternatif metodologis yang menjanjikan untuk menangkap kompleksitas dinamika jaringan aktor dalam implementasi kebijakan publik.

5.1.2. Saran Praktis

Berdasarkan temuan dan analisis penelitian ini, beberapa saran praktis diajukan kepada pemangku kebijakan, operator transportasi, dan pemangku kepentingan terkait demi mewujudkan implementasi TOD Dukuh Atas yang lebih optimal.

1. Pertama, pemerintah pusat perlu segera menerbitkan payung hukum nasional yang secara komprehensif dan spesifik mengatur mekanisme tata kelola TOD, termasuk hierarki kewenangan lintas kementerian, mekanisme penyelesaian konflik regulasi sektoral, dan penetapan satu lembaga koordinatif yang memiliki otoritas formal atas pengembangan kawasan transit. Tanpa kejelasan hukum ini, jurisdical stratification akan terus menjadi hambatan struktural yang tidak dapat diatasi oleh aktor manapun secara mandiri. Payung hukum tersebut idealnya berbentuk Undang-Undang atau

Peraturan Pemerintah yang memiliki kedudukan hukum lebih tinggi dari regulasi sektoral masing-masing kementerian.

2. Kedua, perlu dibentuk satu otoritas tunggal pengelola kawasan TOD Dukuh Atas yang memiliki mandat lintas-sektoral dan lintas-level pemerintahan, dengan kewenangan yang mencakup aspek tata ruang, perizinan, integrasi antarmoda, dan pengelolaan aset kawasan. Otoritas ini harus memiliki representasi dari seluruh pemangku kepentingan utama (pemerintah pusat, pemerintah daerah, operator BUMN, dan operator BUMD) serta dilengkapi dengan mekanisme pengambilan keputusan yang mengikat. Model boundary spanner yang telah dimainkan PT MITJ dapat menjadi titik awal, namun perlu diperkuat dengan landasan hukum dan kewenangan yang lebih kuat agar tidak sekadar menjadi fasilitator yang mengandalkan lobi informal.
3. Ketiga, implementasi integrasi tiket dan akses antarmoda yang seamless harus menjadi prioritas utama dan target terukur dalam jangka pendek. Kondisi tap out-tap in antara MRT dan LRT di Stasiun Sudirman bukan hanya masalah teknis, melainkan cerminan langsung dari kegagalan koordinasi antaroperator. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta bersama Kementerian Perhubungan perlu menetapkan tenggat waktu yang konkret dan mengikat bagi seluruh operator transportasi di kawasan Dukuh Atas untuk mengintegrasikan sistem tiket, jadwal, dan akses fisik mereka dalam satu ekosistem transit yang terpadu.
4. Keempat, kebijakan tata ruang dan perizinan di kawasan TOD Dukuh Atas perlu direvisi secara tegas untuk memprioritaskan kepentingan pejalan kaki, pengguna transportasi umum, dan inklusivitas kawasan di atas kepentingan pengembangan komersial. Penerbitan izin operasional gedung-gedung pencakar langit dan pemeliharaan kantong parkir komersial skala luas di dalam kawasan inti TOD merupakan kontradiksi kebijakan yang menghambat tercapainya misi fundamental TOD. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta perlu secara aktif menerapkan parking restraint policies dan insentif bagi pengembang yang memenuhi standar TOD autentik, sebagaimana direkomendasikan oleh studi komparatif internasional tentang faktor keberhasilan TOD.

5. Kelima, Forum Diskusi Transportasi Jakarta (FDTJ), komunitas pengguna, dan akademisi perlu dilibatkan secara lebih formal dan sistematis dalam mekanisme pengawasan implementasi TOD Dukuh Atas. Klaster komunitas sipil dan akademisi dalam penelitian ini terbukti memiliki kapasitas analitis yang kuat dan kepentingan yang secara konsisten mewakili kepentingan publik, namun tidak memiliki kuasa formal dalam pengambilan keputusan. Institusionalisasi keterlibatan mereka—misalnya melalui pembentukan dewan pemantau independen dengan akses terhadap data implementasi dan mekanisme umpan balik yang mengikat—akan memperkuat akuntabilitas dan legitimasi demokratis dari proses implementasi TOD yang selama ini berjalan dalam dinamika tertutup antaraktor formal.

Pada akhirnya, keberhasilan TOD Dukuh Atas sebagai model kawasan berorientasi transit yang autentik tidak akan dapat diraih hanya melalui investasi infrastruktur fisik yang besar, melainkan harus dibarengi dengan komitmen politik yang tidak setengah hati dari level pemerintahan tertinggi untuk menciptakan tata kelola yang terintegrasi, menyelesaikan fragmentasi kelembagaan yang kronis, dan menempatkan kepentingan publik sebagai pusat dari seluruh proses implementasi kebijakan.