

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Penelitian ini bertolak dari sebuah persoalan yang tampaknya teknis, bagaimana negara meregulasi transportasi berbasis aplikasi digital tetapi sesungguhnya menyimpan persoalan yang jauh lebih fundamental: siapa yang berhak menentukan aturan main dalam ruang regulasi, dan mengapa proses penentuan itu seringkali mandek meskipun kebutuhan akan kepastian hukum sudah mendesak. Dengan menggunakan kerangka Organizing Regulatory Space yang dikembangkan oleh Hancher & Moran (1989), serta konsep policy deadlock sebagai pisau analisis tambahan, penelitian ini berargumen bahwa stagnasi regulasi transportasi online di Indonesia, yang secara konkret termanifestasi dalam lambannya revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan bukan sekadar persoalan teknis-administratif, melainkan merupakan hasil dari kontestasi kekuasaan antaraktor dalam ruang regulasi yang tidak seimbang dan tidak terlembaga dengan baik.

Secara konseptual, organizing regulatory space merujuk pada proses di mana berbagai aktor negara, korporasi, asosiasi industri, maupun kelompok kepentingan lainnya yang menegosiasikan posisi, sumber daya, dan kewenangan mereka di dalam arena pembuatan kebijakan. Proses ini tidak bersifat linear dan tidak selalu berakhir pada keseimbangan yang stabil. Sebaliknya, ia mencerminkan relasi kekuatan yang dinamis, di mana aktor dengan sumber daya lebih besar cenderung mampu membentuk agenda kebijakan sesuai kepentingannya, sementara aktor yang lebih lemah terpinggirkan dari proses negosiasi yang menentukan. Dalam konteks transportasi online Indonesia, dinamika inilah yang secara empiris teridentifikasi dalam penelitian ini.

Temuan pertama yang menjadi fondasi argumen penelitian ini adalah bahwa ruang regulasi transportasi online di Indonesia ditandai oleh fragmentasi kewenangan yang struktural. Setidaknya terdapat empat aktor utama yang beroperasi dalam ruang tersebut: DPR RI sebagai pemegang otoritas legislatif;

pemerintah, yaitu utamanya Kementerian Perhubungan dan Kementerian Komunikasi dan Informatika, sebagai pelaksana fungsi regulasi eksekutif; PT GoTo (Gojek-Tokopedia) dan perusahaan platform sejenis sebagai aktor swasta dengan pengaruh ekonomi yang signifikan; serta asosiasi pengemudi ojek dan taksi online sebagai kelompok kepentingan yang mewakili basis pengguna terbesar dari regulasi yang sedang diperdebatkan. Fragmentasi kewenangan ini tidak diselesaikan melalui mekanisme koordinasi yang efektif, sehingga setiap aktor bergerak menurut logika kepentingannya sendiri tanpa ada kesepakatan substantif yang mengikat.

Temuan kedua adalah bahwa distribusi kekuasaan di antara aktor-aktor tersebut sangat timpang. Perusahaan platform seperti PT GoTo memiliki kapasitas lobi yang kuat, sumber daya informasi yang superior, serta kemampuan untuk membingkai isu regulasi menurut perspektif yang menguntungkan posisi mereka. Dalam kerangka organizing regulatory space, penguasaan atas sumber daya informasi dan kapasitas framing merupakan bentuk kekuasaan yang tidak kalah penting dibandingkan kekuasaan formal berbasis jabatan. PT GoTo dan aktor-aktor platform sejenis mampu memanfaatkan posisi mereka sebagai "infrastruktur sosial" yang sudah tertanam dalam kehidupan jutaan pengguna untuk menciptakan pressure politik yang bersifat tidak langsung, bahwa regulasi yang terlalu ketat berpotensi mengganggu ekosistem digital yang sudah terbentuk. Di sisi berlawanan, asosiasi pengemudi memiliki legitimasi moral yang kuat sebagai pihak yang paling terdampak oleh ketidakpastian regulasi, tetapi tidak memiliki akses kelembagaan yang memadai untuk mengonversi legitimasi tersebut menjadi pengaruh kebijakan yang nyata.

Temuan ketiga dan ini adalah temuan yang secara langsung menjawab persoalan policy deadlock adalah bahwa DPR RI dan pemerintah gagal memainkan peran sebagai arbiter yang netral dalam ruang regulasi. Alih-alih membangun konsensus melalui proses deliberasi yang inklusif, kedua aktor negara ini cenderung bergerak secara reaktif: pemerintah merespons tuntutan platform dengan menerbitkan regulasi-regulasi teknis parsial, seperti Peraturan Menteri Perhubungan tentang angkutan sewa khusus dan ojek online, yang

sifatnya tambal sulam dan tidak menyentuh akar persoalan statusasi hukum pengemudi. Sementara itu, DPR RI tidak berhasil mendorong revisi UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan ke tahap yang substantif dalam kurun waktu yang diteliti, meskipun kebutuhan akan pembaruan regulasi sudah diakui secara lintas fraksi. Kondisi ini menghasilkan apa yang dalam konsep policy deadlock disebut sebagai institutional gridlock: yaitu situasi di mana tidak ada aktor tunggal yang cukup kuat untuk memaksakan perubahan, tetapi juga tidak ada mekanisme yang cukup efektif untuk membangun koalisi pembaru yang mampu melampaui veto aktor-aktor yang diuntungkan oleh status quo.

Keempat, penelitian ini menemukan bahwa policy deadlock dalam revisi UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tidak semata-mata disebabkan oleh ketidaksepakatan teknis, misalnya mengenai definisi hukum pengemudi atau skema penetapan tarif, tetapi lebih dalam dari itu, ia mencerminkan ketidaksepakatan mengenai prinsip: apakah pengemudi ojek dan taksi online adalah mitra kerja mandiri yang tunduk pada logika hubungan kemitraan perdata, ataukah mereka adalah pekerja yang dilindungi hukum ketenagakerjaan? Pertentangan ini bersifat mendasar karena menyangkut alokasi risiko dan tanggung jawab yang berbeda secara struktural. Perusahaan platform berkepentingan untuk mempertahankan status kemitraan karena hal tersebut membebaskan mereka dari kewajiban jaminan sosial dan pesangon; sementara asosiasi pengemudi dan sebagian kalangan akademis serta LSM ketenagakerjaan menuntut pengakuan sebagai pekerja. Pertentangan prinsipial ini menjadi sumber blokade yang paling sulit ditembus dalam proses revisi legislatif, karena setiap posisi yang diambil oleh DPR RI akan mengundang reaksi keras dari salah satu pihak.

Dari keseluruhan temuan di atas, penelitian ini menarik satu tesis akhir yang bersifat argumentatif: policy deadlock dalam regulasi transportasi online di Indonesia adalah produk dari organizing regulatory space yang gagal, yaitu suatu kondisi di mana ruang regulasi terbentuk secara asimetris, didominasi oleh aktor-aktor dengan sumber daya tidak seimbang, tanpa mekanisme deliberasi yang menjamin partisipasi bermakna dari semua pemangku kepentingan, sehingga menghasilkan kebuntuan struktural yang sulit diurai

dari dalam proses regulasi itu sendiri. Stagnasi ini bukan anomali, melainkan konsekuensi logis dari bagaimana ruang regulasi tersebut diorganisasi: ketika platform digital raksasa memiliki kapasitas untuk membentuk agenda; ketika negara terfragmentasi antara logika promosi investasi digital dan logika perlindungan tenaga kerja; dan ketika kelompok yang paling rentan tidak memiliki akses setara dalam proses negosiasi kebijakan, maka kebuntuan adalah hasil yang paling mungkin terjadi, bukan pengecualian.

Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi pada pemahaman bahwa kerangka Organizing Regulatory Space tidak hanya relevan untuk menjelaskan proses regulasi di negara-negara maju dengan ekosistem kelembagaan yang matang, tetapi juga produktif untuk menganalisis dinamika regulasi di negara berkembang seperti Indonesia, di mana kapasitas negara dalam memediasi kepentingan yang bertentangan masih menghadapi berbagai keterbatasan struktural. Policy deadlock, dalam perspektif ini, adalah cerminan dari bagaimana kekuasaan bekerja dalam ruang regulasi, tidak melalui dominasi terbuka, tetapi melalui kemampuan aktor-aktor tertentu untuk mempertahankan ketidakpastian sebagai kondisi yang menguntungkan mereka.

Relevansi temuan ini semakin terasa ketika dikaitkan dengan realitas kontemporer jutaan pengemudi transportasi online di Indonesia yang hingga kini masih menjalani pekerjaannya tanpa kepastian status hukum yang jelas. Penelitian ini tidak menawarkan solusi langsung atas persoalan kesejahteraan pekerja platform, namun ia menyumbangkan sesuatu yang tidak kalah penting: pemahaman mengenai mengapa persoalan tersebut terus-menerus tertunda penyelesaiannya secara legislatif. Dengan menunjukkan bahwa stagnasi revisi UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan bukan sekadar keterlambatan administratif, melainkan hasil dari konfigurasi kekuasaan yang secara struktural menguntungkan aktor dominan, penelitian ini membantu menjelaskan mengapa berbagai upaya advokasi pekerja transportasi online selama ini cenderung berhenti pada level tuntutan normatif tanpa berhasil menembus proses pengambilan keputusan yang sesungguhnya. Pemahaman ini menjadi pijakan penting bagi siapa pun yang ingin mendorong perubahan

nyata, sebab perbaikan nasib pekerja platform tidak akan tercapai hanya dengan memperkuat argumen moral semata, melainkan juga memerlukan intervensi terhadap struktur ruang regulasi itu sendiri yang selama ini menyebabkan kebuntuan bertahan.

5.2 Saran

Berdasarkan temuan dan kesimpulan yang telah dipaparkan, penelitian ini mengajukan dua kelompok saran: saran praktis yang ditujukan kepada para pemangku kepentingan kebijakan, serta saran teoritis yang ditujukan bagi pengembangan penelitian di bidang administrasi publik, kebijakan publik, dan studi regulasi.

5.2.1 Saran Praktis

Pertama, bagi DPR RI, penelitian ini merekomendasikan agar proses revisi UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tidak hanya diperlakukan sebagai agenda legislasi rutin yang dapat ditangguhkan demi kepentingan politis jangka pendek. Kebuntuan yang terjadi selama ini sebagian besar disebabkan oleh absennya mekanisme deliberasi yang terstruktur dan inklusif. Oleh karena itu, DPR RI perlu membangun forum tripartit permanen yang melibatkan pemerintah, representasi platform digital, dan asosiasi pengemudi secara setara, bukan sekadar sebagai mitra konsultasi simbolis, tetapi sebagai pihak yang memiliki hak suara dalam proses pembentukan naskah akademik dan rancangan undang-undang. Mekanisme ini dapat diadaptasi dari model deliberasi kebijakan yang telah diterapkan di sektor-sektor lain, seperti forum tripartit dalam ketenagakerjaan, dengan penyesuaian terhadap kompleksitas sektor transportasi berbasis platform.

Kedua, bagi Kementerian Perhubungan, perlu segera dilakukan konsolidasi regulasi teknis yang selama ini tersebar dalam berbagai peraturan menteri yang bersifat parsial. Kondisi regulasi yang terfragmentasi tidak hanya menciptakan ketidakpastian hukum bagi pengemudi dan konsumen, tetapi juga menjadi celah bagi perusahaan platform untuk beroperasi di zona abu-abu yang pada akhirnya

memperkuat posisi tawar mereka dalam proses negosiasi regulasi. Kementerian Perhubungan perlu mengambil inisiatif untuk menyusun satu kerangka regulasi terpadu yang menghubungkan aspek keselamatan transportasi, tarif, dan status hubungan kerja pengemudi dalam satu sistem yang koheren, sebelum revisi UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan selesai di tingkat legislatif.

Ketiga, bagi pemerintah secara keseluruhan, terutama Kementerian Komunikasi dan Informatika serta Kementerian Ketenagakerjaan, diperlukan koordinasi lintas kementerian yang lebih intensif dalam menangani isu statusasi pengemudi. Ketidakjelasan mengenai apakah pengemudi adalah mitra atau pekerja bukan hanya persoalan hukum ketenagakerjaan semata, ia berdampak langsung pada aksesibilitas jaminan sosial, asuransi kecelakaan kerja, dan perlindungan pendapatan minimum. Pemerintah dapat mempertimbangkan penerapan model "third category worker" atau kategori pekerja platform yang diakui secara tersendiri dalam sistem hukum Indonesia, sebagaimana telah diuji coba di beberapa yurisdiksi Eropa, dengan tetap memperhatikan konteks kelembagaan dan kapasitas penegakan hukum di Indonesia.

Keempat, bagi perusahaan platform seperti PT GoTo, penelitian ini menyarankan agar strategi hubungan regulasi tidak semata-mata difokuskan pada penundaan atau pelunakan regulasi yang dinilai memberatkan, tetapi juga pada pembangunan kepercayaan institusional melalui transparansi data operasional dan partisipasi aktif dalam proses deliberasi kebijakan. Dalam jangka panjang, kepastian regulasi justru menguntungkan perusahaan platform karena mengurangi risiko hukum dan meningkatkan prediktabilitas lingkungan bisnis. Platform yang berkontribusi secara konstruktif dalam pembentukan regulasi yang adil akan memiliki legitimasi sosial yang lebih kuat dibandingkan yang memilih strategi lobi tertutup.

Kelima, bagi asosiasi pengemudi, penelitian ini merekomendasikan peningkatan kapasitas kelembagaan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam proses regulasi. Selama ini, asosiasi pengemudi cenderung

hadir sebagai kelompok penekan melalui aksi unjuk rasa, tetapi kurang memiliki kapasitas teknis untuk terlibat dalam perdebatan substansial di tingkat legislatif. Penguatan kapasitas ini dapat dilakukan melalui kemitraan dengan organisasi masyarakat sipil, lembaga bantuan hukum, dan akademisi yang memiliki keahlian di bidang hukum ketenagakerjaan dan kebijakan transportasi. Partisipasi yang lebih berkualitas dari asosiasi pengemudi dalam proses legislatif akan membantu menyeimbangkan asimetri kekuasaan yang saat ini menjadi salah satu sumber utama policy deadlock.

5.2.2 Saran Teoritis

Dari sisi keterbatasan teoritis, penelitian ini mengakui bahwa penggunaan kerangka Organizing Regulatory Space sebagaimana dikembangkan oleh Hancher dan Moran memiliki beberapa batasan analitis yang perlu diperhatikan. Pertama, kerangka ini pada mulanya dikembangkan dalam konteks regulasi industri di negara-negara dengan tradisi hukum administratif yang kuat dan kapasitas negara yang relatif tinggi. Ketika diterapkan pada konteks Indonesia, di mana kapasitas regulasi negara masih menghadapi tantangan signifikan dalam hal sumber daya manusia, koordinasi kelembagaan, dan independensi dari tekanan politik jangka pendek, kerangka ini memerlukan adaptasi konseptual yang lebih eksplisit. Penelitian selanjutnya disarankan untuk mengembangkan versi yang lebih kontekstualisasi dari teori organizing regulatory space, khususnya yang memperhitungkan kondisi regulasi di negara berkembang dengan kapasitas kelembagaan yang asimetris.

Kedua, penelitian ini memfokuskan analisis pada aktor-aktor utama yang paling terlihat dalam proses regulasi, DPR RI, pemerintah, PT GoTo, dan asosiasi pengemudi, namun mengakui bahwa terdapat aktor-aktor lain yang mungkin memiliki pengaruh signifikan namun kurang terekspos secara publik, seperti lembaga keuangan yang berinvestasi dalam platform digital, kelompok konsumen yang terorganisasi, maupun aktor transnasional seperti investor asing dalam PT GoTo. Penelitian selanjutnya disarankan untuk memperluas pemetaan aktor dengan

menggunakan pendekatan network analysis atau social network mapping untuk mengidentifikasi relasi-relasi pengaruh yang tidak tampak dalam forum-forum kebijakan resmi.

Ketiga, konsep policy deadlock yang digunakan dalam penelitian ini terutama berfokus pada dimensi kelembagaan dan distribusi kekuasaan antaraktor. Penelitian ini tidak mengeksplorasi secara mendalam dimensi kognitif dari kebuntuan kebijakan, yaitu bagaimana kerangka berpikir (cognitive frame) yang berbeda di antara aktor-aktor regulasi turut berkontribusi pada sulitnya mencapai konsensus. Penelitian selanjutnya dapat mempertimbangkan integrasi antara kerangka organizing regulatory space dengan pendekatan constructivist atau narrative policy analysis untuk menganalisis bagaimana narasi-narasi yang berlainan tentang "siapa pengemudi ojek online itu" turut membentuk posisi kebijakan masing-masing aktor dan mempersulit negosiasi substantif.

Keempat, penelitian selanjutnya juga disarankan untuk memperluas objek kajian ke sektor-sektor ekonomi digital lain yang menghadapi persoalan regulasi serupa, seperti fintech, e-commerce, atau layanan kesehatan berbasis platform. Perluasan ini akan memungkinkan pengujian apakah pola organizing regulatory space yang ditemukan dalam kasus transportasi online bersifat spesifik-sektoral atau merupakan gejala yang lebih sistemik dari tata kelola ekonomi digital di Indonesia. Studi komparatif lintas sektor juga akan memperkaya pemahaman mengenai kondisi-kondisi yang mendukung atau menghambat terbentuknya ruang regulasi yang lebih seimbang dan deliberatif.

Kelima, dari perspektif kontribusi ilmiah, penelitian ini menawarkan beberapa sumbangan bagi pengembangan ilmu administrasi publik dan studi regulasi di Indonesia. Secara empiris, penelitian ini menyediakan analisis berbasis bukti mengenai pola interaksi antaraktor dalam proses pembentukan regulasi transportasi online, sebuah bidang yang masih relatif belum banyak dikaji secara akademis dalam literatur administrasi publik Indonesia. Secara teoritis, penelitian ini menunjukkan bahwa kerangka organizing regulatory space dapat berfungsi sebagai alat

analisis yang produktif untuk memahami dinamika kebijakan di era ekonomi platform, asalkan diterapkan dengan sensitivitas terhadap konteks kelembagaan lokal. Secara normatif, penelitian ini berkontribusi pada perdebatan mengenai bagaimana negara seharusnya mengorganisasi ruang regulasi yang lebih adil, inklusif, dan mampu merespons perubahan teknologi tanpa mengorbankan perlindungan bagi kelompok-kelompok yang paling rentan dalam ekosistem platform digital.

Pada akhirnya, penelitian ini berharap dapat memberikan kontribusi kecil namun bermakna bagi upaya kolektif untuk memahami dan pada akhirnya memperbaiki, cara Indonesia mengatur ruang regulasi di tengah pesatnya perkembangan ekonomi digital. Revisi UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan substantif dan inklusif bukan hanya kebutuhan jutaan pengemudi yang menggantungkan hidupnya pada platform transportasi online, tetapi juga prasyarat bagi terbentuknya ekosistem digital yang berkelanjutan dan berkeadilan dalam jangka panjang.