



Institute of
International
Studies

DEPT. OF INTERNATIONAL RELATIONS
UNIVERSITAS GADJAH MADA

STAIR
COMMUNITY

Pengaturan Tata Kelola Taksi Daring di Indonesia: Siapa yang Harus Pegang Kendali?

Tim Peneliti

Penasihat

Prof. Wihana Kirana Jaya - Dosen di Fakultas Ekonomi dan Bisnis UGM

Koordinator Peneliti

Suci Lestari Yuana - Dosen di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM

Peneliti

Dr. Amalinda Savirani - Dosen di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM

Nabiyla Risfa Izzati - Dosen di Fakultas Hukum UGM

Asisten Peneliti

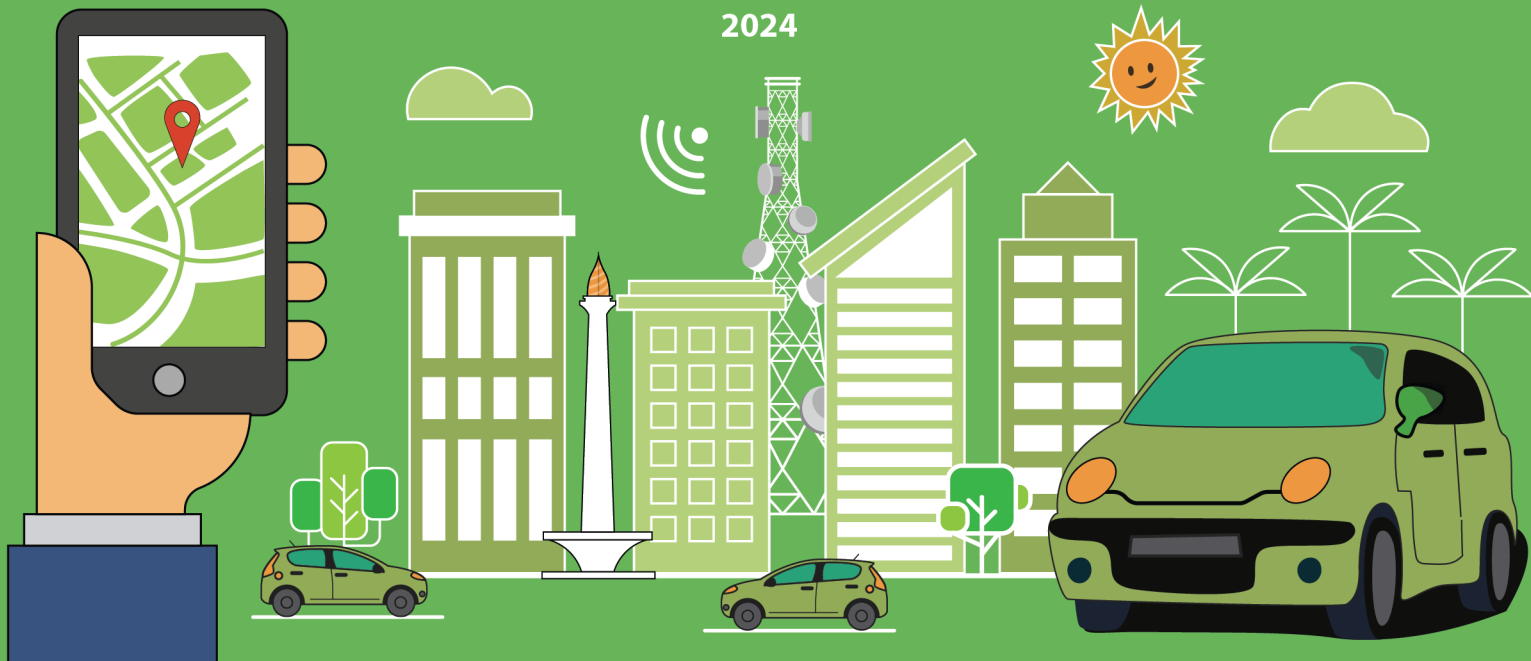
Wendi Wiliyanto - Institute of International Studies UGM

Ni Kadek Dewi Puspitasari - Institute of International Studies UGM

Desain dan Tata Letak

Dian Adi Marianto - Institute of International Studies UGM

**Universitas Gadjah Mada
2024**



RINGKASAN EKSEKUTIF

Kegiatan jasa layanan transportasi berbasis daring yang dilakukan oleh perusahaan berbasis teknologi aplikasi, memiliki dampak besar pada pertumbuhan ekonomi Indonesia yakni sebesar 5,7% pada tahun 2021. Peran pemerintah sebagai regulator sangat penting, termasuk dalam kebijakan tarif dasar dan standar pelayanan minimal (SPM). Penelitian ini mengevaluasi implementasi pelaksanaan Peraturan Menteri (PM) Perhubungan No 118/2018 tentang penentuan tarif Angkutan Sewa Khusus Roda Empat (taksi daring). PM ini berlangsung secara nasional termasuk di daerah, dan implementasinya merupakan kewenangan daerah. Konsekuensinya, ada beragam aturan tarif yang berbeda-beda antar daerah, terkadang yang diatur keluar dari mandat yang diberikan oleh PM. Pertanyaannya adalah mengapa lahir variasi implementasi PM 118/2018 di daerah? Apa yang menyebabkannya, dan apa opsi solusi mengatasi ini? Untuk menjawab pertanyaan di atas, penelitian ini menggunakan metode riset kualitatif yang menggabungkan penggalan data primer (wawancara mendalam, dan Focus Group Discussion) dan penggalan data sekunder (analisis regulasi dan studi media) dengan pendalaman studi kasus di DI. Yogyakarta untuk menjawab pertanyaan terkait penyebab, dampak, tantangan, dan peluang yang muncul dari pelaksanaan PM 118.

Temuan utama dari penelitian ini menggarisbawahi kebutuhan mendesak untuk a) penataan regulasi yang lebih terintegrasi (secara horizontal/lintas sektor, dan secara vertikal), dalam tata kelola taksi daring, b) pembagian peran yang setara antar pihak yang terlibat dalam tata kelola, termasuk perusahaan aplikasi dalam hal *sharing* data (yang relevan) dengan kebijakan strategis, dan c) penegakan hukum yang tegas untuk mendukung keberlanjutan taksi daring di Indonesia.

Secara rinci, ada lima aspek kritis dalam implementasi PM 118/2018 terkait taksi daring di Indonesia yang menimbulkan situasi 'ketidakbertanggungjawaban kolektif,' dimana tidak ada individu atau kelompok tertentu yang secara eksplisit dapat disalahkan secara penuh.

Pertama, adanya kebutuhan mengevaluasi PM 118/2018, khususnya terkait dengan peran pemerintah daerah dan dinas terkait di dalamnya. Upaya evaluasi PM 118/2018 perlu dilakukan mengingat adanya keterbatasan implementasi yang efektif terhadap aturan ini. Kebutuhan ini berangkat dari lahirnya layanan berbasis teknologi aplikasi yang lahir dalam kondisi '*institutional void*' atau kekosongan institusional termasuk regulasi dan koordinasi lintas sektor. Posisi ketiadaan regulasi selain PM 118/2018 yang ruang lingkupnya terbatas di atas, menciptakan kecenderungan perusahaan aplikasi memanfaatkan kondisi *institutional void* yang memberikan keleluasaan untuk tidak terikat pada ketentuan yang *rigid*. Akibatnya, terjadi kesenjangan praktek dan aturan main.

Kedua, masih minimnya koordinasi secara horizontal (antar-sektor), dan secara vertikal (antar-tingkatan pemerintahan). Pemerintah pusat masih bekerja dengan logika *business as usual* dengan basis sektoral, padahal isu layanan berbasis teknologi aplikasi ini bersifat lintas sektor (transportasi, teknologi, dan ketenagakerjaan). Dalam konteks aturan desentralisasi secara umum, kewenangan daerah memang sudah jelas, tapi dalam konteks layanan transportasi berbasis teknologi aplikasi yang bersifat lintas sektor (transportasi, teknologi, dan ketenagakerjaan), pelaksanaan koordinasi sangat lemah.

Ketiga, kewenangan daerah sudah jelas berdasarkan aturan yang ada, namun dalam konteks operasi layanan transportasi

daring, dibutuhkan data yang kuat untuk mengeksekusi kewenangan tersebut dalam bentuk kebijakan.

PM 118/2018, secara jelas telah memberikan kewenangan bagi Pemerintah Provinsi untuk mengatur standar tarif yang berlaku di daerahnya. Namun, dalam kenyataannya, pengaturan ini seringkali justru menimbulkan disparitas karena tidak transparannya proses penetapan tarif di daerah. Keterbatasan pemerintah daerah ini termasuk juga dalam penegakkan hukum apabila terjadi pelanggaran aturan oleh pengemudi. Salah satu evaluasi utama yang kami temukan terkait PM 118/2018 adalah disharmonisasi antara regulasi dan realisasi di lapangan. Salah satu penyebabnya adalah belum disusunnya kebijakan berbasis data dan lemahnya peran penegakkan hukum.

Keempat, adanya ketidakpercayaan (distrust) yang tinggi dari mitra pengendara terhadap aplikasi. Hal ini misalnya berlangsung pada proses pengaduan, negosiasi, dan diskusi tentang permasalahan tata kelola layanan taksi daring yang seringkali bersifat eksklusif dilakukan sendiri oleh perusahaan aplikasi, sehingga menghadirkan skeptisme dari sisi mitra.

Kelima, layanan transportasi roda 4 oleh perusahaan aplikasi berada dalam konteks kompetisi yang tinggi, baik antara perusahaan jasa layanan taksi konvensional dan taksi daring, maupun antara perusahaan aplikasi taksi daring, khususnya antara perusahaan aplikasi yang muncul lebih dulu dengan perusahaan aplikasi yang muncul belakangan.

Dalam menghadapi kompleksitas regulasi taksi daring di atas, berikut **lima rekomendasi utama** untuk meningkatkan tata kelola industri digital di sektor transportasi ini.

Pertama, terkait regulasi, diperlukan penguatan kerangka hukum yang terintegrasi lintas sektoral dan lintas tingkatan terkait ekonomi digital melalui penyusunan Undang-Undang khusus yang lintas sektoral (secara jangka panjang), dan pengaturan melalui keputusan bersama kementerian (secara jangka pendek).

Masih terkait regulasi, diperlukan evaluasi terhadap PM 118/2018 dengan fokus pada aspek persaingan antar-aplikator, kolaborasi setara antara industri, konsumen, dan mitra pengemudi; dan jika diperlukan, dilakukan revisi terhadap aturan ini.

Kedua, pemerintah pusat perlu mendorong inovasi dalam rangka pertumbuhan ekonomi, melalui persaingan yang sehat, dan menguntungkan semua pihak dengan prinsip kesetaraan, dan pada saat yang bersamaan, melakukan koordinasi lintas sektor terkait.

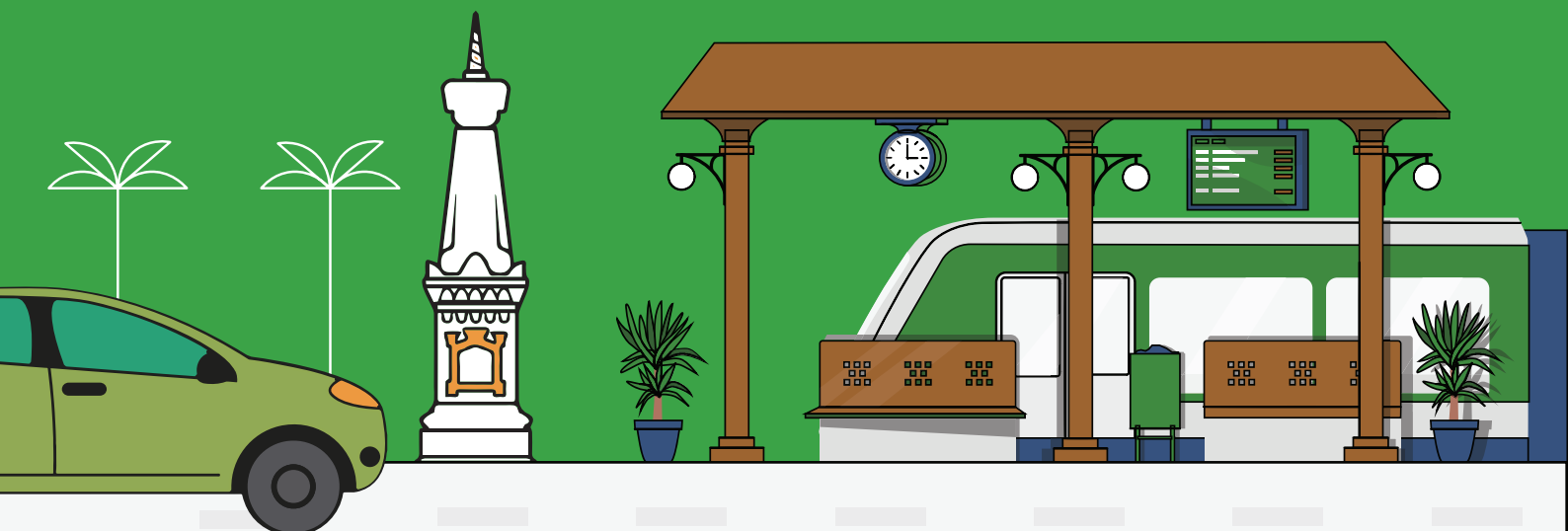
Ketiga, pemerintah daerah perlu menginisiasi Forum Tripartit dalam rangka memfasilitasi dialog dan komunikasi dengan semua pihak terkait secara setara.

Keempat, perusahaan aplikasi perlu mempertimbangkan kebutuhan berbagi data (secara selektif) dengan pemerintah pusat dan daerah sebagai masukan berbasis data yang berguna dalam penentuan tarif, untuk pengambilan keputusan strategis.

Kelima, perusahaan aplikasi perlu memikirkan skema yang lebih partisipatif pada mitra pengemudi terkait perencanaan kenaikan tarif, informasi efisiensi internal perusahaan, dll.

DAFTAR ISI

Ringkasan Eksekutif	1
Daftar Isi	3
A. Latar Belakang	4
B. Konteks makro keberadaan layanan taksi daring	7
<i>Institutional Void</i> (Kekosongan Regulasi) dan Inovasi	7
Ketentuan Penetapan Tarif dan Kewenangan Pemerintah Daerah	9
C. Kerangka Analisa	11
Platform Digital dan Tata Kelola Pasar	11
Inovasi Digital yang Bertanggungjawab	12
D. Temuan Utama	13
E. Rekomendasi Kebijakan	15
Referensi	19



Refleksi Pengaturan Tata Kelola Taksi Daring di Indonesia: Siapa yang Harus Pegang Kendali?

A. Latar Belakang

Keberadaan jasa layanan transportasi yang dilakukan oleh perusahaan berbasis aplikasi seperti Gojek, Grab, Maxim, inDrive, dan beberapa lain yang baru lahir, telah menjadi bagian dari kehidupan dan kebutuhan sehari-hari warga di wilayah perkotaan di Indonesia. Kontribusi ekonomi sektor ini dianggap signifikan (Walandouw 2018, Fitri 2020). Guna terus mendorong kontribusi ekonomi ini, hal yang sangat penting adalah tata kelola dan regulasi antar-pihak yang terlibat dalam ekosistem ini. Penelitian ini berfokus pada salah satu produk regulasi, yakni Peraturan Menteri Perhubungan (PM) No 118/2018 tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus, yakni taksi roda 4, dan secara khusus terkait penetapan tarif. Menurut regulasi, taksi daring memiliki perbedaan entitas dibandingkan dengan jasa layanan transportasi umum reguler sebagaimana yang diatur dalam UU No 22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Pada 8 September 2022, empat tahun setelah PM lahir, Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan mengeluarkan Surat Edaran (SE) yang ditujukan kepada Gubernur di seluruh Indonesia. Isinya memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengevaluasi dan menetapkan tarif taksi daring. Surat Edaran ini merujuk pada Peraturan Dirjen Perhubungan Darat Nomor 3244/AJ.801/DJPD/2017. Kebijakan ini dilatarbelakangi oleh kenaikan harga bahan bakar minyak yang terjadi pada tahun itu. Pasca dikeluarkannya SE, beberapa provinsi

kemudian menerbitkan peraturan daerah tentang penetapan tarif taksi daring seperti Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Isi aturan ketiga daerah ini berbeda-beda terkait tarif.

Di Jawa Timur, Surat Keputusan (SK) Gubernur Jawa Timur No 188/291/KPTS/013/2023 berisi penetapan tarif batas bawah, batas atas, dan tarif minimal Angkutan Sewa Khusus (ASK). Berdasarkan SK tersebut, tarif batas bawah dan batas atas ASK Provinsi Jawa Timur adalah Rp 3.800,- dan Rp 15.200,- per kilometer untuk jarak tempuh empat kilometer pertama (Dinas Kominfo Provinsi Jawa Timur, 2023). Isi SK tersebut dinilai oleh sebagian pihak tidak memiliki basis hukum yang kuat. Mitra pengemudi melalui Forum Komunikasi Jember Online Bersatu (FKJOB) melakukan unjuk rasa di Kantor Bupati dan DPRD Jember pada 31 Oktober 2023. Agenda utama dalam unjuk rasa tersebut berorientasi pada tuntutan penerapan tarif sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur No 188/291/KPTS/013/2023 (Nugraha, 2023).

Tidak hanya di Jawa Timur, gejala lain muncul di Kalimantan Selatan. Melalui SK Gubernur No 100.3.3.1/0953/KUM/2023, pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan menetapkan perubahan tarif minimal ASK sebesar Rp 16.000,- untuk jarak tempuh tiga kilometer pertama. Alih-alih memperoleh dukungan berbagai pihak, keputusan ini justru menghasilkan resistensi, utamanya dari sisi konsumen. Penikmat layanan taksi daring melihat bahwa keputusan tersebut justru tidak sesuai dengan kapasitas dan kapabilitas konsumen, alias terlalu mahal (Dianka, 2023).

Tiga provinsi di Jawa, yakni DI Yogyakarta mengeluarkan SK Gubernur no 360/KEP/2022 tentang Tarif Angkutan Bus Perkotaan Trans Jogja, Tarif Batas Atas dan Batas Bawah Angkutan Antar Kota dalam Provinsi, Angkutan Taksi dan Angkutan Sewa Khusus. Jawa Tengah mengeluarkan SK Gubernur Nomor 974.5/36 Tahun 2023 tentang Tarif Angkutan Sewa Khusus di Wilayah Operasi Provinsi Jawa Tengah. Provinsi Jawa Timur juga mengeluarkan Keputusan Gubernur Nomor 188/290/KPTS/013/2023 tentang Tarif Angkutan Khusus di Wilayah Jawa Timur.

Artinya, pelaksanaan PM 118/2018 dan Surat Edaran yang mengikutinya menghasilkan reaksi yang berbeda-beda dan gejolak di daerah, dan melibatkan berbagai pihak, termasuk penyedia taksi daring sendiri.

Dalam tabel 1 di bawah ini, dapat dilihat komparasi terkait regulasi Angkutan Sewa Khusus di beberapa wilayah Indonesia, dan peta perbedaannya. Komparasi ini terkait lima variabel, yakni basis pertimbangan penerbitan Surat Keputusan, cakupan aturan, tarif batas atas, tarif batas bawah, dan tarif minimal.



Tabel 1 Komparasi SK Gubernur di 5 provinsi terkait Tarif Angkutan Sewa Khusus

Indikator	Jawa Tengah	Jawa Timur	Kepulauan Riau	Sumatera Utara	DI Yogyakarta
Basis Pertimbangan	Pasal 22 ayat (2) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 118 Tahun 2018	Pasal 22 ayat (2) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 118 Tahun 2018	(-) Pasal 22 ayat (2) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 118 Tahun 2018 - (-) Hasil survei Tim Perumus Penyesuaian Tarif	(-) Pasal 22 ayat (2) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor (-) PM 118 Tahun 2018 (-) Pasal 22 ayat (4) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 118 Tahun 2018 (-) Notulen Rapat Penyesuaian Tarif ASK 9 Januari 2023	(-) Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 96/KEP/20216 (-) Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 316/KEP/2022 (-) Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 218.K/MG.01/ MEM.M/2022
Cakupan Aturan	Angkutan Sewa Khusus	Angkutan Sewa Khusus	Angkutan Sewa Khusus	Angkutan Sewa Khusus	Tarif Angkutan Bus Perkotaan Trans Jogja, Tarif Batas Atas dan Bawah Angkutan Antar-Kota dalam Provinsi, Angkutan Taksi dan Angkutan Sewa Khusus
Tarif Batas Atas	Rp 6.500,-/Km	Rp 6.500,-/Km	Rp 6.000,-/Km	Rp 6.500,-/Km	Rp 6.000,-/Km
Tarif Batas Bawah	Rp 3.900,-/Km	Rp 3.800,-/Km	Rp 3.500,-/Km	Rp 3.800,-/Km	Rp 3.500,-/Km
Tarif Minimal	Rp 12.600,-/3 Km pertama	Rp 15.600,-/4 Km pertama	-	-	-

Diolah dari beberapa Surat Keputusan Gubernur terkait Angkutan Sewa Khusus (periode 9 September 2022 sampai 15 November 2023)

Pertanyaan penelitian dan metode riset

Dari temuan awal di atas, lahir kebutuhan melakukan kajian reflektif yang mendalam terkait dengan dampak dari penetapan peraturan oleh Kemenhub, dan pemerintah provinsi terkait upaya tata kelola taksi daring di berbagai daerah.

Tujuan penelitian ini sebagai berikut:

a) menganalisis dampak regulasi-regulasi terkait taksi daring terhadap perubahan dalam wewenang dan tata kelola layanan taksi daring di tingkat daerah;

b) memberikan wawasan mendalam tentang distribusi tanggung jawab antara pemangku kepentingan dalam tata kelola taksi daring, yang melibatkan pemerintah nasional, pemerintah daerah, regulator, dan komunitas pengemudi. Studi kasus dilakukan di DI. Yogyakarta.

Metode penelitian yang digunakan bersifat kualitatif dengan strategi pengumpulan data primer (melalui wawancara mendalam semi struktur, dan FGD) dengan pemerintah pusat, daerah, perusahaan aplikator, dan komunitas pengemudi; dan analisis data sekunder (analisis regulasi dan studi media). Kegiatan penelitian dilakukan selama bulan November 2023 hingga Januari 2024.

B. Konteks makro keberadaan layanan taksi daring

***Institutional Void* (Kekosongan Institusi/Regulasi) dan Inovasi di sektor layanan berbasis teknologi digital**

Di Indonesia, transportasi daring berbasis aplikasi mengawali bisnisnya di tengah

kekosongan regulasi atau *institutional void* (Hajer, 2003). *Institutional void* didefinisikan sebagai situasi dimana tidak ada regulasi atau norma yang bisa disepakati untuk mengatur sebuah fenomena/isu secara legal. Munculnya teknologi tanpa pedoman yang jelas menciptakan tantangan baru dalam pemerintahan dan regulasi.

Di tahun-tahun awal kemunculan inovasi ini, pembuat kebijakan terlihat gagap memahami *business process* dan *business model* dari transportasi daring ini, terutama jika dinilai dari kaca mata transportasi konvensional. Pada 2015, Menteri Perhubungan mengambil keputusan untuk melarang transportasi daring berbasis aplikasi digital, khususnya roda dua, karena keberadaannya dianggap bertentangan dengan Undang-Undang No 22/2019 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Dalam waktu kurang dari satu hari, Presiden Joko Widodo meminta Menteri Perhubungan mencabut larangan tersebut, karena Presiden meyakini bahwa layanan ini dibutuhkan oleh masyarakat, dan regulasi tidak seharusnya menyusahkan masyarakat. Keputusan presiden ini dapat dianggap bentuk dukungan presiden terhadap bisnis sektor ini.

Peristiwa di atas adalah ilustrasi yang menggambarkan hubungan unik antara regulasi dan inovasi. Di satu sisi, regulasi selalu dianggap sebagai penghambat inovasi; di sisi lain, regulasi juga dibutuhkan untuk menjamin berlangsungnya inovasi, terutama ketika inovasi ini sudah berkembang pesat dan mempengaruhi hajat hidup masyarakat, dan berdampak signifikan pada ekonomi, sebagaimana yang terjadi dalam konteks transportasi daring berbasis aplikasi.

Kemunculan PM 118/2018 menjadi produk hukum yang ditunggu oleh beragam *stakeholder* yang terlibat dalam bisnis transportasi taksi daring, baik aplikator, mitra, maupun konsumen sebagai pengguna

layanan. Dalam PM 118/2018, taksi daring dikategorikan sebagai “Angkutan Sewa Khusus” (ASK) yang didefinisikan sebagai “pelayanan Angkutan dari pintu ke pintu dengan pengemudi, memiliki wilayah operasi dalam wilayah perkotaan, dari dan ke bandar udara, pelabuhan, atau simpul transportasi lainnya serta pemesanan menggunakan aplikasi berbasis teknologi informasi, dengan besaran tarif tercantum dalam aplikasi” (Pasal 1, ayat (7) PM 118/2018).

PM 118/2018 memiliki pengaturan yang cukup komprehensif, mulai dari kriteria pelayanan, penetapan wilayah operasi dan perencanaan kebutuhan ASK di masing-masing daerah, peran perusahaan angkutan sewa khusus dan perusahaan aplikasi, hingga soal tarif. Di atas kertas, peraturan ini cukup ketat mengatur proses bisnis taksi daring sehingga menciptakan *level playing field* yang ideal bagi *stakeholder* yang terlibat. Namun, evaluasi selama lima tahun peraturan ini menunjukkan hal sebaliknya: banyak ketentuan-ketentuan dalam PM 118/2018 yang tidak dapat terimplementasikan dengan baik dan menghasilkan variasi regulasi di daerah.

Wawancara dan FGD bersama dengan pemerintah, mitra, dan perusahaan aplikasi menunjukkan bahwa ada keterbatasan implementasi dari PM 118/2018. Terdapat tiga alasan kunci mengapa beleid ini terkendala dalam implementasi. **Pertama**, adanya keterbatasan ruang lingkup pengaturan di PM 118/2018 yang tidak mampu mencakup kompleksitas proses bisnis taksi daring. **Kedua**, ketiadaan infrastruktur yang memadai di tingkat daerah untuk penegakan peraturan. **Ketiga**, minimnya koordinasi dan monitoring kolektif antara Kementerian yang terkait dengan taksi daring.

Keterbatasan ruang lingkup pengaturan di PM 118/2018 menjadi kendala yang paling terlihat karena peraturan ini dikeluarkan oleh

Kementerian Perhubungan yang memang hanya memiliki kewenangan di sektor transportasi saja. Padahal, isu taksi daring merupakan isu lintas sektor, mencakup: Kementerian Komunikasi dan Informatika (kaitannya aplikasi teknologi yang digunakan perusahaan aplikasi); Kementerian Ketenagakerjaan (kaitannya dengan perlindungan hukum dan kesejahteraan mitra pengemudi); dan Kementerian Koperasi dan UMKM (kaitannya dengan hubungan kemitraan sebagai model bisnis sektor layanan ini). Regulasi yang dirujuk adalah hubungan kemitraan menurut UU Nomor 20/2008 tentang UMKM. Karena ruang lingkungannya yang sedari awalnya memang terbatas, PM 118/2018 pada akhirnya belum mampu menjawab akar permasalahan utama dari bisnis taksi daring, yakni harmonisasi hubungan *stakeholder* terkait.

Permasalahan di atas kemudian diperparah dengan ketiadaan infrastruktur yang memadai untuk menegakkan ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam PM 118/2018 itu sendiri. Sebagai contoh, Pasal 11 ayat (1) PM 118/2018 mengatur bahwa Perusahaan ASK wajib memiliki izin penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus. Lebih lanjut, dalam Pasal 15 ayat (1) disebutkan bahwa izin terdiri atas surat keputusan izin penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus; dan Kartu Elektronik Standar Pelayanan.

Hasil FGD dengan *stakeholder* menunjukkan juga bahwa ketentuan ini nyaris tidak terimplementasi di lapangan. Pemerintah Daerah selaku pihak yang berwenang untuk memberikan izin ASK menyebutkan bahwa pada awalnya, cukup banyak penyelenggara Angkutan Sewa Khusus yang mengurus izin, namun saat ini nyaris tidak ada yang melakukan perpanjangan izin, dikarenakan tidak adanya penegakan hukum terhadap ketentuan izin tersebut (Wawancara Dinas Perhubungan DI Yogyakarta, 23 November 2023). Sebagai ilustrasi, jika dibandingkan

dengan kewajiban memiliki Surat Izin Mengemudi (SIM), yang apabila seorang pengendara kendaraan bermotor tidak memiliki izin, maka dapat dikenakan sanksi tilang; nyaris tidak pernah ada sanksi yang diberikan kepada penyelenggara Angkutan Sewa Khusus yang tidak memiliki izin.

Sebagai akibat kurangnya infrastruktur penegakan hukum bagi PM 118/2018 ini, peraturan ini tidak dapat terimplementasikan dengan baik. Tidak hanya terkait izin, hal-hal lain, misalnya: Standar Pelayanan Minimal yang merupakan kewajiban dari penyelenggara Angkutan Sewa Khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) huruf f, Pasal 5 huruf c, serta Lampiran I PM 118/2018, juga belum mampu ditegakkan dengan maksimal di lapangan. Hal ini terlihat dari adanya penyelenggara Angkutan Sewa Khusus yang tidak mematuhi Standar Pelayanan Minimal sebagaimana ketentuan yang berlaku (FGD dengan Perusahaan Aplikasi, 6 Desember 2024).

Hasil wawancara dengan tiga kementerian pusat yakni: Kementerian Perhubungan, Kementerian Komunikasi dan Informatika, dan Kementerian Ketenagakerjaan mengonfirmasi keterbatasan implementasi PM 118/2018 ini. Kementerian Perhubungan, menggarisbawahi bahwa kesulitan ini salah satunya berakar dari posisi aplikator yang merupakan perusahaan aplikasi digital, bukan perusahaan transportasi. Karenanya, Kementerian Perhubungan tidak dapat melakukan penegakan hukum terkait pelanggaran PM 118/2018 secara efektif. Tidak jelas masuk dalam kategori apa perusahaan ini, Di sisi lain, wawancara kami dengan Kementerian Komunikasi dan Informatika juga menemukan bahwa Kominfo memiliki keterbatasan yang sama, karena merasa bahwa kewenangannya sebatas pada pengawasan terhadap *aplikasinya*, bukan terhadap *proses bisnis* yang difasilitasi oleh aplikasi, yakni transportasi daring. Dari sini terlihat adanya

institutional void entitas perusahaan aplikasi dan berlanjut pada kekosongan di ranah pengawasan dan penegakan hukum yang terkait dengan bisnis taksi daring ini.

Wawancara yang kami lakukan juga menemukan bahwa selama ini telah ada upaya-upaya koordinasi yang dilakukan di antara kementerian yang terkait, namun, belum ada mekanisme bersama yang telah disepakati untuk melakukan monitoring kolektif terhadap pelaksanaan jasa taksi daring di lapangan.

Tiga poin yang menjadi isu utama adalah:

(1) Perusahaan aplikasi taksi daring tidak terdaftar sebagai perusahaan transportasi, namun melakukan usaha yang terkait dengan transportasi, sehingga regulasi yang efektif seharusnya dirumuskan secara lintas sektor (Wawancara dengan Kemenhub, 28 Desember 2023);

(2) Mekanisme penegakan hukum tidak bisa dilakukan di bawah kewenangan Kemenhub sehingga memerlukan keterlibatan institusi kepolisian yang berwenang dalam penegakan hukum lalu lintas (Wawancara dengan Kemenhub, 8 Januari 2024); dan

(3) Upaya pemisahan wewenang antara urusan transportasi dan urusan operator aplikasi di antara Kementerian berisiko memperlambat upaya penegakan hukum akibat wewenang yang tumpang tindih (Wawancara dengan Kominfo, 5 Januari 2024 dan wawancara dengan Kemenaker, 12 Januari 2024).

Ketentuan Penetapan Tarif dan Kewenangan Pemerintah Daerah

Selain isu di atas, hal lain yang patut menjadi evaluasi dari implementasi PM 118/2018 adalah terkait penentuan tarif. Meski PM 118/2018 sendiri mengatur beragam hal, namun ketentuan terkait penentuan tarif

dalam beleid ini dapat dikatakan merupakan substansi yang paling sering menjadi diskursus di lapangan.

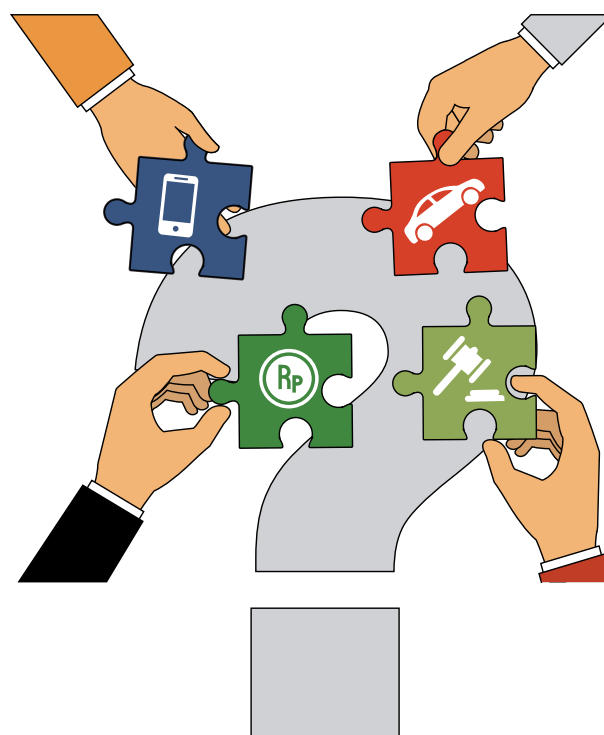
Menurut Pasal 22 ayat (2) PM 118/2018, besaran tarif batas bawah dan tarif batas atas ASK ditetapkan oleh Menteri Perhubungan atau Gubernur sesuai dengan wilayah operasi. Selama ini, penentuan tarif ASK mengacu pada Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Darat Nomor SK.3244/AJ.80/DJPD/2017 tentang Tarif Batas Atas dan Tarif Batas Bawah ASK yang merupakan peraturan pelaksana dari PM 118/2018. Namun, sejak dikeluarkannya SE Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan Nomor PR.301/1/11/DRJD/2022 pada September 2022, yang pada intinya memberi himbauan bagi Gubernur untuk dapat melakukan evaluasi dan menetapkan tarif batas bawah dan tarif batas atas Angkutan Sewa Khusus sesuai wilayah kewenangan operasinya, bermunculan penetapan tarif yang muncul dari masing-masing provinsi.

Permasalahan lanjutan adalah, pemahaman yang beragam dari Pemerintah Daerah terhadap isi PM 118/2018, khususnya terkait mekanisme penetapan tarif, menyebabkan munculnya disparitas dalam penetapan tarif di level provinsi. Analisis yang kami lakukan terhadap beberapa peraturan daerah terkait penetapan tarif ASK di beberapa provinsi memang memperlihatkan perbedaan substansi yang cukup mencolok. Sebagai contoh, Jawa Tengah dan Jawa Timur yang dalam substansinya mengatur terkait "tarif minimal," hal sebenarnya tidak diatur dalam PM 118/2018 maupun Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Darat Nomor SK.3244/AJ.80/DJPD/2017, sehingga di lapangan menimbulkan perdebatan terkait implementasinya.

Wawancara yang kami lakukan dengan Badan Kebijakan Transportasi Kementerian Perhubungan mengonfirmasi bahwa masing-

masing daerah memiliki kewenangan untuk menentukan tarif dan pengaturan terkait transportasi daring sesuai dengan kebutuhan dan kondisi di daerahnya masing-masing. Namun, terdapat isu kompetensi dari Pemerintah Daerah, yang juga menjadi salah satu penyebab disparitas aturan terkait transportasi daring yang muncul di beberapa provinsi.

Hal lain yang juga menarik untuk dijadikan sorotan adalah ketiadaan pengawasan terkait proses penentuan tarif di tataran provinsi. Pasal 22 ayat (3) PM 118/2018 menetapkan bahwa usulan besaran tarif batas atas dan batas bawah ASK terlebih dahulu dilakukan kajian dengan pemangku kepentingan. Namun, FGD yang kami lakukan, baik dengan mitra penyelenggara ASK maupun dengan Perusahaan Aplikasi, menunjukkan bahwa di beberapa daerah, proses konsultasi dengan *stakeholder* ini sama sekali tidak terjadi.



C. Kerangka Analisis

Ekonomi berbasis Platform Digital dan Tata Kelola Pasar

Dalam konteks transformasi industri oleh platform, konsep tata kelola pasar menjadi dinamis dengan adanya perusahaan platform digital atau di Indonesia dikenal sebagai aplikator. Platform digital sebagai bentuk organisasi baru yang mengubah cara interaksi sosial dan ekonomi (Kenney dan Zysman, 2016; Van Dijck et al., 2018) memainkan peran sentral dalam membentuk pasar digital. Sebagai contoh dalam dinamika pasar global, model bisnis Uber, Helpling, dan Deliveroo menunjukkan bagaimana perusahaan aplikator menjadi *marketplaces* digital yang menghubungkan penyedia layanan dengan konsumen dalam ekonomi gig. Perusahaan aplikator ini awalnya didesain untuk menciptakan kesempatan bagi individu berperan sebagai kontraktor independen dan menawarkan layanan mereka melalui platform tersebut.

Algoritma, seperti yang digunakan oleh perusahaan aplikator, memengaruhi tata kelola pasar dengan mempertimbangkan faktor-faktor, seperti lokasi dan ulasan konsumen atas kinerja mitra pengemudi, termasuk kecepatan pengiriman. Meskipun ulasan konsumen tetap penting, platform sering mengandalkan ulasan untuk membuat kebijakan strategi pasar, memosisikan "konsumen sebagai raja." Selain itu, perusahaan aplikator sering menentukan jenis layanan dan harga, memengaruhi kebebasan kontraktor independen di dalam platform (Koutsimpogiorgos et al., 2020). Oleh karena itu, konsep platform tidak hanya menciptakan *marketplaces* digital efisien, tetapi juga membentuk tata kelola pasar unik melalui algoritma, ketentuan, dan pembatasan yang diterapkan oleh platform.

Dalam konteks Indonesia, revolusi di sektor teknologi layanan berbasis aplikasi ini lahir di tengah kekosongan regulasi. Regulasi yang menyusul kemudian, ditambah dengan minimnya koordinasi antar sektor terkait, berakibat pada:

- a) Terjadi ambiguitas dalam istilah kunci dan regulasi yang muncul seringkali tidak sinkron dengan regulasi sebelumnya yang masih berlaku; dan
- b) Kebingungan koordinasi. Sebagai contoh, istilah dan definisi "angkutan umum" menurut UU 22/2009 masih dipertahankan, padahal definisi terkait ini sudah diperluas dalam PM 118/2018 dengan mengadopsi istilah "Angkutan Sewa Khusus" untuk memwadhahi kebutuhan taksi daring (Wawancara Dinas Perhubungan DI Yogyakarta, 23 November 2023). Selain itu, operasi kerja perusahaan aplikasi dalam melakukan jasa layanan taksi daring bersifat lintas sektor setidaknya di antara sektor komunikasi dan informasi (terkait aplikasi), ketenagakerjaan (terkait mitra), dan transportasi (terkait jenis layanan), sementara secara regulasi saat ini baru ada di bawah kewenangan Kementerian Perhubungan. Terdapat beberapa upaya yang sudah dilakukan oleh kementerian selain Kemenhub, yakni Kominfo dan Kementerian Ketenagakerjaan, namun belum berupa pembuatan regulasi, melainkan sebatas pemetaan isu dan koordinasi terbatas (Wawancara Badan Kebijakan Transportasi, 28 Desember 2023; Wawancara Kominfo, 5 Januari 2024; dan wawancara Kemenaker, 12 Januari 2024). Kementerian Ketenagakerjaan yang saat ini sedang dalam proses menyusun Peraturan Menteri Ketenagakerjaan tentang pekerja di luar hubungan kerja, yang jika nanti diberlakukan, kemungkinan akan memberikan perlindungan tambahan bagi pekerja gig transportasi

daring (Wawancara Kemenaker, 12 Januari 2024). Posisi ketiadaan regulasi selain PM 118/2018 yang ruang lingkungannya terbatas di atas, menciptakan kecenderungan perusahaan aplikasi memanfaatkan kondisi *institutional void* yang dapat menguntungkan bisnis mereka, dan memberikan keleluasaan untuk tidak terikat pada ketentuan yang rigid (Wawancara dengan Kemenhub, 28 Desember 2023 dan FGD dengan Mitra Aplikator, 6 Desember 2023).

Inovasi Digital yang Bertanggungjawab

Dalam merespons tantangan etis, pendekatan proaktif dan inklusif dalam pemerintahan teknologi diperlukan, termasuk penerapan instrumen kebijakan seperti kode etik, standar, sertifikasi, dan akreditasi. Upaya ini mengarah pada tanggung jawab kolektif dalam inovasi dan menciptakan pendekatan holistik dan adaptif (Hajer dan Wagenaar, 2003). Ketidakpastian dalam konsekuensi inovasi dapat menghasilkan *'collective irresponsibility'*, yang melibatkan empat bentuk ketidakbertanggungjawaban kolektif (von Schomberg, 2013);

1. *'Technology push'* terjadi ketika inovasi diperkenalkan ke pasar tanpa mempertimbangkan pandangan signifikan dari pihak-pihak terkait.
2. *'Neglect of fundamental ethical principles'* terjadi ketika proyek teknologi mengabaikan pertimbangan etika, seperti hak privasi, pada tahap awal pengembangan.
3. *'Policy pull'* terjadi ketika dorongan kebijakan yang kuat mendorong penggunaan teknologi tanpa mempertimbangkan kelayakan teknis atau perbandingan proporsionalitas.

4. *'Precaution and foresight'* atau kurangnya tindakan pencegahan dan teknologi foresight terjadi ketika inovasi tidak mempertimbangkan risiko atau dampak potensialnya secara menyeluruh.

Jika merujuk pada Stilgoe et al (2013), definisi dari inovasi bertanggungjawab adalah *"Responsible innovation means taking care of the future through collective stewardship of science and innovation in the present."* Dalam konteks ini, inovasi bertanggungjawab melibatkan proses kolaboratif, di mana masyarakat dan inovator saling berinteraksi secara terbuka dan responsif, dengan fokus pada penerimaan etis, keberlanjutan, dan kebutuhan masyarakat. Ini melibatkan upaya bersama untuk menjaga agar kemajuan inovasi dan teknologi sejalan dengan nilai-nilai dan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks tata kelola platform digital, paradigma baru yang menekankan transparansi, inklusivitas, dan tanggung jawab bersama perlu diterapkan untuk menjaga keberlanjutan inovasi teknologi.



D. Temuan Utama

Berdasarkan uraian analisa di atas, temuan utama dari penelitian ini menggarisbawahi lima aspek kritis dalam implementasi regulasi, secara spesifik PM 118/2018, dalam kaitannya dengan isu krusial yang perlu diperhatikan terkait pengelolaan taksi daring di Indonesia, serta membutuhkan penanggulangan yang berkelanjutan.

Pertama, adanya kebutuhan mengevaluasi PM 118/2018, khususnya terkait dengan peran pemerintah pusat, dan pemerintah daerah (termasuk dinas terkait di dalamnya). Upaya evaluasi PM 118/2018 perlu dilakukan mengingat adanya keterbatasan implementasi yang efektif terhadap aturan ini. Terdapat beberapa alasan yang dapat menjadi faktor penyebab ketidakefektifan ini, salah satunya, proses penyusunan PM 118/2018 yang dilakukan secara terburu-buru menjelang pemilu 2019, sehingga terdapat kesulitan mengakomodir kepentingan para pihak secara ideal (Wawancara dengan Kemenhub, 28 Desember 2024). Kondisi ini bisa dikategorikan sebagai ***'policy pull'*** yang menyebabkan regulasi disusun karena dorongan teknologi yang kuat tanpa diiringi pertimbangan partisipasi yang matang. Upaya evaluasi PM 118/2018 sendiri telah dilakukan secara internal di lingkungan Kemenhub, namun masih belum ada kejelasan terkait pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Wawancara Dinas Perhubungan DIY, 23 November 2023). Ketiadaan wewenang bagi dinas perhubungan di daerah untuk menegakkan hukum juga ditemukan menjadi salah satu kendala utama implementasi PM 118/2018 secara efektif. Sebagai contoh, Dishub DIY pernah berupaya untuk mengatur/membatasi kuota angkutan taksi daring di daerah dengan cara meminta perusahaan aplikator untuk menutup proses perekrutan mitra, namun, pihak aplikator tidak merespons dan tetap membuka proses rekrutmen. Dalam konteks ini, siapa yang bisa

membuat perusahaan aplikator mengikuti permintaan pemerintah? Di sisi lain, berbagai upaya yang dilakukan Dishub untuk mendorong mitra pengemudi melakukan registrasi juga tidak efektif, dikarenakan tidak ada sanksi bagi mitra pengemudi yang belum melakukan registrasi (Wawancara Dinas Perhubungan DIY, 1 Desember 2023).

Isu lainnya yakni terkait Standar Pelayanan Minimal yang juga diatur dalam PM 118/2018. Terdapat kecenderungan bahwa implementasi standar pelayanan minimal juga kerap diabaikan oleh beberapa perusahaan aplikator. Sementara, baik Kementerian Perhubungan maupun Dinas Perhubungan tidak memiliki kewenangan efektif untuk melakukan penindakan. Implikasinya, baik mitra maupun konsumen tidak dapat memperoleh keuntungan optimum dari layanan taksi daring tersebut. Persoalan ini dapat dikategorikan sebagai bentuk dari ***'technology push'*** dimana praktik tata kelola taksi daring yang terjadi di lapangan lebih sering dipimpin oleh inovator teknologi dan kurang melibatkan pihak-pihak lain yang berkepentingan.

Selanjutnya, dalam konteks penetapan tarif, upaya penentuan tarif taksi daring di level pemerintah daerah sebenarnya diperlukan, guna mendorong tarif yang lebih sesuai dengan kondisi ekonomi dan sosial di daerah (Wawancara dengan Kemenhub, 8 Januari 2024), hal yang sebenarnya telah difasilitasi dalam kerangka normatif di PM 118/2018 yang memberikan kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk menentukan tarif di daerahnya masing-masing. Namun, dikarenakan disparitas pemahaman dan kompetensi sebagaimana telah dijelaskan di atas, norma ini justru menimbulkan komplikasi di lapangan.

Pada akhirnya, komplikasi isu yang sangat beragam ini perlu direspons dengan adanya evaluasi PM 118/2018 yang lebih menyeluruh,

tidak hanya di level nasional, tapi juga mempertimbangkan keterlibatan berbagai *stakeholder* seperti pengguna, pengemudi (mitra), operator termasuk pemerintah daerah.

Kedua, masih minimnya koordinasi secara horizontal (antar-sektor), dan secara vertikal (antar-tingkatan pemerintahan).

Nalar berpikir utama bahwa taksi daring adalah isu transportasi, membuat tekanan untuk meregulasi dan mengawasi bisnis ini semata berada pada Kementerian Perhubungan. Padahal, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, proses bisnis taksi daring sangat melibatkan kementerian lain. Hal ini yang belum mampu diselesaikan oleh pemerintah melalui regulasi yang ada.

Komplikasi isu transportasi daring bertambah karena terdapat kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur beberapa hal terkait taksi daring, salah satunya pengaturan tarif. Padahal, koordinasi di tingkat daerah di antara instansi-instansi yang terkait isu ini (Dinas Perhubungan, Dinas Kominfo, dan Dinas Ketenagakerjaan) nyaris tidak ada. Tidak hanya itu, koordinasi secara vertikal (antara kementerian yang membidangi di pemerintah pusat dan dinas yang membidangi pemerintah daerah) juga sangat terbatas. Kedua hal ini salah satunya terjadi karena kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang telah dibagi dengan tegas berdasarkan PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Kota, juga bersifat mono sektor. Dampak dari minimnya koordinasi secara horizontal (antar-sektor) dan vertikal (antar-pemerintah pusat dan daerah) ini adalah kerumitan dalam merumuskan kebijakan yang ideal terkait transportasi daring di daerah (termasuk di dalamnya penentuan tarif), termasuk kerumitan dalam penerapannya.

Untuk mengatasi masalah ini, Kementerian Komunikasi dan Informatika menyebutkan bahwa saat ini telah ada upaya mendorong integrasi dan koordinasi antar-sektor di bawah komando simpul kementerian koordinator, dan Kementerian Sekretariat Negara (Wawancara dengan Kominfo, 5 Januari 2024). Hal ini perlu untuk didorong lebih lanjut, agar koordinasi lintas sektor ini benar-benar berjalan secara efektif dan responsif terhadap isu di lapangan, termasuk isu yang dialami di daerah.

Ketiga, kewenangan daerah sudah jelas berdasarkan aturan yang ada, tapi mereka memiliki keterbatasan dalam menerapkan karena minimnya basis data yang kuat untuk mengeksekusi kewenangan tersebut.

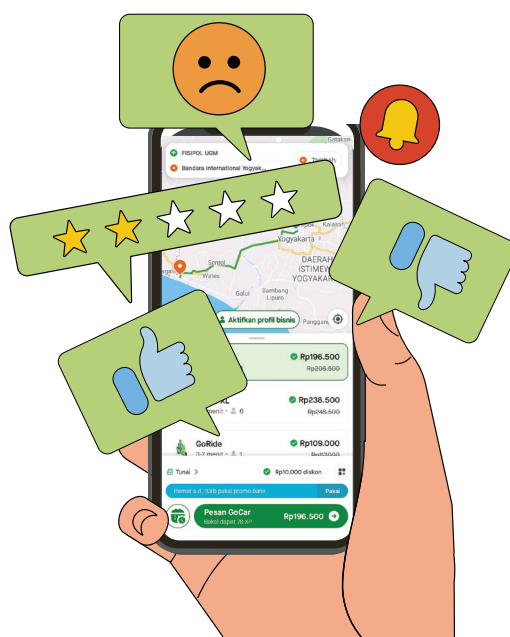
PM 118/2018, secara jelas telah memberikan kewenangan bagi Pemerintah Provinsi untuk mengatur standar tarif yang berlaku di daerahnya. Namun, dalam kenyataannya, pengaturan ini justru menimbulkan disparitas karena tidak transparannya proses penetapan tarif di daerah. Bagi perusahaan aplikasi, penetapan tarif seharusnya didasarkan pada APWP (*Ability to Pay Willingness to Pay*) konsumen (FGD dengan Perusahaan Aplikasi 6 Desember 2023). Sementara bagi regulator, penetapan tarif dilakukan dengan memikirkan aspek lain, seperti luasan wilayah dan tingkat ekonomi lokal (Wawancara Dinas Perhubungan DI Yogyakarta, 23 November 2023). Seringkali, pertimbangan yang dimiliki pemerintah berbeda dengan perusahaan aplikasi. Pada praktiknya yang sering terjadi di lapangan adalah perusahaan aplikasi tetap menggunakan pertimbangannya sendiri. **Hal ini menyebabkan gap antara aturan tarif yang sudah ditetapkan oleh pemerintah dengan tarif yang ditetapkan di lapangan.**

Keempat, adanya ketidakpercayaan (distrust) yang tinggi dari mitra pengendara terhadap aplikator. Hal ini misalnya berlangsung pada **proses pengaduan, negosiasi dan diskusi tentang**

permasalahan tata kelola layanan taksi daring yang seringkali bersifat eksklusif dilakukan sendiri oleh perusahaan aplikator, sehingga menghadirkan skeptisme dari sisi mitra (FGD dengan Mitra Aplikator 6 Desember 2023). Secara kontekstual, proses dialog dan negosiasi yang selama ini dilakukan oleh pemerintah seringkali berjalan terpisah terhadap aplikator dan mitra. Dengan kata lain, minim kesempatan bagi ketiga belah pihak untuk bertemu dalam satu waktu guna mendiskusikan strategi mitigasi. Persoalan ini dapat dikategorikan sebagai bentuk **'policy pull' dan 'precaution & foresight'** yang menyebabkan situasi dorongan kebijakan yang kuat tanpa mempertimbangkan kelayakan teknis, aspek partisipasi dan analisis risiko, serta dampak dari regulasi yang disusun. Sejauh ini, solusi yang ditawarkan oleh PM 118/2018 dalam mengatur entitas "Angkutan Sewa Khusus" terbukti belum menyentuh dua akar masalah di atas.

Kelima, layanan transportasi roda 4 oleh perusahaan aplikator berada dalam konteks kompetisi yang tinggi, baik antara perusahaan jasa layanan taksi konvensional dan taksi daring, dan antara perusahaan aplikator taksi daring, khususnya antara perusahaan aplikator yang muncul lebih dulu dengan perusahaan aplikator yang muncul belakangan. Karena keterbatasan penegakan aturan PM 118/2018 sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, ada kecenderungan perusahaan aplikasi yang baru muncul abai pada aturan yang ada, termasuk diantaranya PM 118/2018. Hal ini misalnya terlihat dari kurang diterapkannya Standar Pelayanan Minimal (PM), seperti *safety* (keamanan), dan *comfortability* (kenyamanan), padahal hal ini merupakan standar layanan dasar bagi konsumen. Tanpa pengaturan dan penegakan aturan yang jelas, iklim kompetisi yang tidak sehat akan terjadi (FGD dengan Perusahaan Aplikasi 6 Desember 2023). Dalam konteks ini, kebutuhan terhadap penegakan hukum/law

enforcement menjadi kunci. Kompleksitas lebih lanjut dari permasalahan ini adalah adanya kekosongan wewenang mengenai siapa pihak yang bisa menegakkan peraturan atau menerapkan disiplin jika terjadi pelanggaran. Persoalan ini dapat dikategorikan sebagai bentuk dari **'neglect of fundamental ethical principal'** dimana praktik-praktik persaingan usaha yang terjadi tidak mengindahkan nilai-nilai *fairness* dan mendorong praktik-praktik *'race to the bottom'*.



E. Rekomendasi Kebijakan

Dalam merangkum temuan riset mengenai evaluasi PM 118/2018, terdapat beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat dipertimbangkan untuk membentuk tata kelola yang lebih baik, meminimalkan konflik, dan meningkatkan kualitas layanan.

1. Terkait regulasi

Secara jangka panjang, pemerintah pusat perlu menguatkan kerangka hukum untuk sektor ekonomi digital.

Dalam menghadapi tantangan regulasi dalam industri taksi daring, solusi yang

ideal adalah mengisi dan memperjelas *institutional void* dalam ranah ekonomi digital, khususnya dalam bidang layanan transportasi oleh perusahaan aplikasi. Secara ideal dan jangka panjang, langkah ini dapat diwujudkan melalui penyusunan Undang-Undang (UU) khusus yang mencakup pergerakan ekonomi digital dan bersifat lintas sektoral. Proses penyusunan UU ini perlu dilakukan di level nasional dengan melibatkan berbagai kementerian yang terkait. Kementerian Perhubungan, Kominfo, Kementerian Ketenagakerjaan, dan Kementerian Koperasi dan UMKM dapat bekerja sama untuk menciptakan regulasi yang komprehensif.

Secara jangka pendek, pemerintah pusat perlu membuat evaluasi mendalam dan sistematis terhadap PM 118 tahun 2018, serta melakukan revisi aturan.

Solusi yang lebih realistis dan praktikal bisa mengacu pada regulasi taksi daring yang sudah ada saat ini, yakni dengan melakukan evaluasi menyeluruh terhadap PM 118/2018, dan merevisi aturan-aturan tersebut. Evaluasi ini perlu dilakukan bersama melibatkan semua kementerian terkait (Perhubungan, Kominfo, dan Tenaga Kerja), perusahaan aplikasi dan komunitas mitra pengendara. Evaluasi yang dilakukan dapat mencakup efektivitas kebijakan, dampak regulasi terhadap persaingan, kondisi kerja mitra pengemudi yang adil, perlindungan konsumen, hingga keberlanjutan industri taksi daring.

Evaluasi ini juga perlu diarahkan dengan tujuan mengatasi kekosongan institusional, yang bisa dilakukan salah satunya melalui tandem regulasi dengan Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo). Pentingnya tandem regulasi dengan Kominfo terletak pada fakta bahwa

PM 118/2018 saat ini hanya memberikan wewenang kepada Kementerian Perhubungan untuk mengatur mitra pengemudi sebagai penyedia layanan transportasi. Sementara, Kominfo yang memiliki kewenangan untuk mengatur perusahaan aplikator. Kolaborasi tandem regulasi ini mendesak untuk menciptakan regulasi yang komprehensif dan efektif, memastikan penegakan hukum yang optimal, serta menanggapi dinamika industri taksi daring secara lebih responsif.

Opsi yang lain adalah dengan merevisi PM 118/2018 dan mempertimbangkan perusahaan aplikator sebagai perusahaan transportasi. Dengan demikian, koordinasi penyusunan peraturan dan penegakan hukumnya bisa secara terpusat dikelola oleh Kementerian Perhubungan dengan mempertimbangkan berbagai masukan dari Kementerian ataupun Badan Kerja terkait.

2. Pemerintah pusat perlu mendorong inovasi, melalui persaingan yang sehat, dan menguntungkan semua pihak dengan prinsip kesetaraan, khususnya terkait Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Bagi perusahaan aplikasi, fokus utama adalah memastikan layanan optimal sesuai Standar Pelayanan Minimal (SPM) di satu sisi, dan merangsang inovasi, dan membina kemitraan yang lebih setara. Hal ini perlu untuk didukung oleh pemerintah dengan menciptakan dan mengimplementasikan regulasi yang mendukung kompetisi yang adil (*fair competition*), memastikan keselamatan pengguna layanan, serta memastikan keseimbangan hubungan antara mitra pengemudi dengan perusahaan aplikasi. Regulasi sebaiknya dilihat bukan sebagai upaya pembatasan inovasi, melainkan peluang untuk meningkatkan standar

industri dan memberikan nilai tambah bagi ekosistem ekonomi digital. Hal ini bertujuan untuk memastikan kompetisi bisnis yang sehat dan mencegah terjadinya perlombaan menuju standar pelayanan yang eksploitatif.

3. Pemerintah daerah perlu menginisiasi Forum Tripartit untuk memfasilitasi dialog dan komunikasi dengan semua pihak secara setara.

Pemberian kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mengatur hal-hal terkait proses bisnis taksi daring, misalnya, penentuan tarif Angkutan Sewa Khusus, perlu ditindaklanjuti dengan koordinasi dan penguatan kapasitas pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan isu ekonomi digital hingga saat ini merupakan isu yang cukup kompleks dan memerlukan pemahaman yang komprehensif. Koordinasi dan penguatan kapasitas ini bisa dilakukan melalui inisiasi forum tripartit yang melibatkan regulator, perusahaan aplikasi, dan mitra pengemudi. Forum ini menjadi wadah strategis untuk berdialog, membahas isu-isu lokal, mencapai kesepakatan, dan bersama-sama merumuskan solusi. Pemerintah pusat juga tetap perlu melakukan pendampingan untuk melihat standar, regulasi, maupun penegakan hukum terkait taksi daring di tingkat lokal. Pendekatan yang terkoordinasi ini membantu menghindari ketidakpastian dan menciptakan konsistensi dalam penerapan regulasi taksi daring di seluruh wilayah Indonesia. Perusahaan aplikasi juga dapat memberi akses data dasar pada pemerintah guna membantu mereka melakukan kewenangannya.

4. Perusahaan aplikasi perlu mempertimbangkan kebutuhan berbagi data (secara selektif) dengan pemerintah pusat dan daerah sebagai

basis pengambil kebijakan dalam penentuan tarif, penegakan hukum, dan pengambilan keputusan strategis.

Dengan cara ini, asumsi kebijakan yang diambil oleh regulator akan memiliki pijakan yang sama dengan aplikator, dan menghindari klaim masing-masing pihak pada pihak lain terkait asumsi dasar tarif. Dengan cara ini pula, kepercayaan (*trust*) antar pihak yang terlibat dapat didorong. Selama ini pemerintah daerah dalam penentuan tarif berbasis pada asumsi yang bersifat makro, seperti pertumbuhan ekonomi, rata-rata kenaikan upah minimum, kenaikan harga BBM, pemeliharaan kendaraan, dll. Di sisi lain, perusahaan aplikasi memiliki data yang sangat rinci misalnya jumlah mitra, jumlah pesanan per mitra/hari/bulan/tahun, juga terkait konsumen dan kemampuan mereka membayar (*willingness to pay*). Melalui skema berbagi data yang dilakukan antara perusahaan aplikasi dengan pemerintah, maka penentuan kebijakan dapat didorong melalui basis data yang objektif.

5. Perusahaan aplikasi perlu memikirkan skema yang lebih partisipatif pada mitra pengemudi terkait perencanaan kenaikan tarif, informasi efisiensi internal perusahaan, dll. Komunikasi konstruktif bersama mitra terkait operasi kerja perusahaan (contoh: algoritma dalam penentuan pesanan) juga dibutuhkan guna memberi pemahaman tentang alur kerja perusahaan digital di sektor layanan transportasi. Dengan cara ini, mitra pengemudi memiliki pemahaman yang utuh operasi kerja perusahaan, sekaligus meningkatkan *trust* dari mitra pengemudi terhadap perusahaan aplikasi, yang pada akhirnya menciptakan hubungan yang lebih harmonis.

**Informasi IIS UGM
Institute of International Studies,
Universitas Gadjah Mada**

Jl. Sosio Yustisia, Karang Malang,
Caturtunggal, Kec. Depok,
Kabupaten Sleman,
Daerah Istimewa Yogyakarta, 55281.
(0274) 563362 ext. 115

Riset ini didanai oleh PT GoTo Gojek Tokopedia Tbk melalui Perjanjian Kerja Tenaga Tidak Tetap tanggal 1 November 2023.

Riset ini bagian dari Program STAIR (Sciences, Technology, and Arts in International Relations) yang dikembangkan di IIS UGM.

REFERENSI

- Dianka, A. A. (2023, Desember 09). Pengamat: Kenaikan Tarif Taksi Online di Kalsel Bakal Picu Inflasi. *Tren Asia*. Diakses pada 15 Desember 2023, <https://www.trenasia.com/pengamat-kenaikan-tarif-taksi-online-di-kalsel-bakal-picu-inflasi>.
- Dinas KOMINFO Provinsi Jawa Timur. (2023, Juli 22). Gubernur Khofifah Terbitkan Kepgub Tarif Ojek Online dan Taksi Online Jatim. Diakses pada 15 Desember 2023, <https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/gubernur-khofifah-terbitkan-kepgub-tarif-ojek-online-dan-taksi-online-jatim>.
- Fitri, N. A. (2020, Desember 04). Riset UI: Ekosistem Gojek menyumbang Rp 104,6 triliun ke ekonomi Indonesia di 2019. *Kontan.co.id*. Diakses pada 23 Februari 2021, <https://industri.kontan.co.id/news/riset-ui-ekosistem-gojek-menyumbang-rp-1046-triliun-ke-ekonomi-indonesia-di-2019>.
- Frenken, K. (2021). What regulations for the gig economy? https://www.denkfabrik-bmas.de/fileadmin/Downloads/Publikationen/Brief-4_Frenken_final_FINAL-ua.pdf
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy sciences*, 36(2), 175-195.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (Eds.). (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.
- Heeks, R., Eskelund, K., Gomez-Morantes, E. J., Malik, F., & Nicholson, B. (2020). Digital Labour Platforms in the Global South: Filling or Creating Institutional Voids? *Manchester Centre for Digital Development Working Paper 86*, 1-14. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3645389.
- Kenney, M. Zysman, J. (2016) The Rise of the Platform Economy, *Issues in Science and Technology* 32(3), pp. 61–69.
- Koutsimpogiorgos, N., van Slageren, J., Herrmann, A.M., Frenken, K. (2020) Conceptualizing the Gig Economy and Its Regulatory Problems, *Policy & Internet*, 12, 525–545.
- Nugraha, A. B. (2023, Oktober 31). Ribuan Driver Ojek Online di Jember Unjuk Rasa Tuntut Kesetaraan Tarif. *Solopos*. Diakses pada 15 Desember 2023, <https://foto.solopos.com/ribuan-driver-ojek-online-di-jember-unjuk-rasa-tuntut-kesetaraan-tarif-1782342>.
- Stilgoe, J., Owen, R., & Macnaghten, P. (2013). Developing a framework for responsible innovation. *Research Policy*, 42(9), 1568-1580.
- Tucker, E. (2018). Uber and the Unmaking and Remaking of Taxi Capitalisms: Technology, Law and Resistance in Historical Perspective. In D. McKee, F. Makela, T. Scassa and S. Tremblay-Huet (eds.) *Law and the 'Sharing Economy': Regulating Online Market Platforms*. University of Ottawa Press, 357-392.

Van Dijck, J., Poell, T., & De Waal, M. (2018) *The Platform Society. Public Values in a Connective World*, Oxford: Oxford University Press.

Von Schomberg, R., 2013. A vision of responsible research and innovation. In: Owen, R., Bessant, J., Heintz, M. (Eds.), *Responsible Innovation: Managing the Responsible Emergence of Science and Innovation in Society*. Wiley, London, pp. 51–74.

Walandouw, P., Primaldhi, A., Wisana, K. G. D. I., & Nugroho, H. A. Dampak GOJEK terhadap Perekonomian Yogyakarta pada Tahun 2018. *Lembaga Demografi, Fakultas Ekonomi & Bisnis Universitas Indonesia*. Diakses pada 22 September 2020, https://drive.google.com/file/d/1KjUOkbv6QIW_4Zsd5e8Wtp9tP9y-BEgT/view?usp=sharing.

