



Regulasi dan Perencanaan Bus

Modul 3c

Transportasi Berkelanjutan:

Panduan Bagi Pembuat Kebijakan di Kota-kota Berkembang

RANGKUMAN DARI SOURCEBOOK

Transportasi Berkelanjutan:

Suatu Sourcebook bagi Para Pengambil Kebijakan di Kota-kota Berkembang

Apakah Sourcebook itu?

Sourcebook mengenai Transportasi Perkotaan Berkelanjutan ini mengupas permasalahan kunci mengenai kerangka kerja transportasi perkotaan berkelanjutan bagi kota-kota berkembang. Sourcebook berisi lebih dari 30 modul yang disebutkan di halaman-halaman berikut ini. Ia juga diperlengkapi dengan berbagai dokumen pelatihan dan materi lainnya yang diambil dari <http://www.sutp.org> (and <http://www.sutp.cn> untuk pengguna berbahasa China)

Untuk siapa?

Sourcebook diperuntukkan bagi para pengambil kebijakan dan para penasihatnya di kota-kota berkembang. Sasaran peruntukannya tercermin dari isinya, yang memberi berbagai alat kebijakan yang sesuai untuk penggunaan di serangkaian kota-kota berkembang. Sektor akademis (*mis.*, universitas-universitas) juga telah mengambil manfaat dari materi ini.

Bagaimana semestinya modul ini dipergunakan?

Sourcebook dapat dipergunakan dengan berbagai cara. Jika dicetak, ia harus disimpan di satu tempat dan salinannya disampaikan kepada para pejabat yang terlibat di dalam masalah transportasi perkotaan. Sourcebook dapat dengan mudahnya diadaptasi disesuaikan dengan kesempatan kursus pelatihan singkat yang ada, atau dapat dipakai sebagai panduan untuk pengembangan kurikulum atau program pelatihan lainnya seputar masalah transportasi perkotaan. GIZ merinci berbagai paket pelatihan untuk modul-modul terpilih, seluruhnya tersedia sejak October 2004 di <http://www.sutp.org> atau <http://www.sutp.cn>.

Apa keistimewaan-keistimewaan utamanya?

Keistimewaan utama dari Sourcebook ini termasuk:

- Orientasi praktis, yang menitik-beratkan pada praktek-praktek terbaik dalam perencanaan dan peraturan dan, di mana memungkinkan, berbagai keberhasilan yang dirasakan di kota-kota berkembang.

- Para penyumbang merupakan pakar terkemuka di bidangnya masing-masing.
- Rancangan berwarna yang menarik dan mudah dibaca.
- Bahasa non-teknis (sejauh memungkinkan), dengan penjelasan mengenai peristilahan teknis.
- Pemutakhiran melalui Internet.

Bagaimana cara mendapatkan salinannya?

Versi elektronik (pdf) dari modul-modul tersebut tersedia di <http://www.sutp.org> atau <http://www.sutp.cn>. Oleh karena seluruh modul senantiasa dimutakhirkan terus menerus versi tercetak dalam bahasa Inggris tidak disediakan lagi. Versi tercetak dari 20 modul awal dalam bahasa China dijual di seluruh daerah China oleh Lembaga Pers Perhubungan (Communication Press).

Komentar atau umpan balik?

Kami menerima setiap komentar atau usulan Anda atas aspek manapun dari Sourcebook, melalui e-mail ke sutp@sutp.org dan transport@giz.de, atau melalui surat ke:

Manfred Breithaupt
GIZ, Divisi 44
P. O. Box 5180
65726 Eschborn, Jerman

Modul dan sumberdaya selanjutnya

Modul-modul selanjutnya diantisipasi untuk pembahasan mengenai Pembiayaan Transportasi Perkotaan, Rekondisi, dan Pola Perjalanan yang Terpengaruh (antara lain). Sumberdaya tambahan saat ini sedang dikembangkan, dan tersedia CD-ROM serta DVD yang berisi Photo terkait dengan Transportasi Perkotaan (beberapa photo telah dikirim ke <http://www.sutp.org> – di bagian photo). Anda juga akan menemukan pernala yang berkaitan, referensi terkait daftar bacaan dan lebih dari 400 dokumen serta presentasi di <http://www.sutp.org>

Modul-modul dan para kontributor

- (i) *Garis Besar Buku Panduan dan Permasalahan Lintas Bidang dalam Transportasi Perkotaan* (GTZ)

Orientasi institusional dan kebijakan

- 1a. *Peran Transportasi dalam Kebijakan Pembangunan Perkotaan* (Enrique Peñalosa)
- 1b. *Lembaga-lembaga Transportasi Perkotaan* (Richard Meakin)
- 1c. *Partisipasi Sektor Swasta dalam Pengadaan Infrastruktur Transportasi* (Christopher Zegras, MIT)
- 1d. *Instrumen-instrumen Ekonomis* (Manfred Breithaupt, GTZ)
- 1e. *Meningkatkan Kesadaran Masyarakat Akan Transportasi Berkelanjutan* (Karl Fjellstrom, Carlos F. Pardo, GTZ)
- 1f. *Pembiayaan Transportasi Perkotaan yang Berkelanjutan* (Ko Sakamoto, TRL)
- 1g. *Angkutan Barang Perkotaan di Kota-kota Negara Berkembang* (Bernhard O. Herzog)

Rencana penggunaan lahan dan manajemen perkotaan

- 2a. *Perencanaan Tata Ruang Kota dan Transportasi Perkotaan* (Rudolf Petersen, Wuppertal Institute)
- 2b. *Manajemen Mobilitas* (Todd Litman, VTPI)
- 2c. *Manajemen Parkir: Sebuah Kontribusi menuju Kota yang Layak Huni* (Tom Rye)

Angkutan umum, berjalan kaki, dan bersepeda

- 3a. *Opsi Angkutan Massal* (Lloyd Wright, ITDP; Karl Fjellstrom, GTZ)
- 3b. *Angkutan Bus Cepat* (Lloyd Wright, ITDP)
- 3c. *Regulasi dan Perencanaan Bus* (Richard Meakin)
- 3d. *Pelestarian dan Perluasan Peranan Transportasi Kendaraan Tak-bermotor* (Walter Hook, ITDP)
- 3e. *Pengembangan Car-Free* (Lloyd Wright, ITDP)

Kendaraan dan bahan bakar

- 4a. *Bahan Bakar Yang Lebih Bersih dan Teknologi Kendaraan* (Michael Walsh; Reinhard Kolke, Umweltbundesamt – UBA)
- 4b. *Inspeksi & Pemeliharaan dan Penyesuaian Jalan* (Richard Kolke, UBA)
- 4c. *Kendaraan Roda Dua dan Roda Tiga* (Jitendra Shah, Bank Dunia; N.V. Iyer, Bajaj Auto)
- 4d. *Kendaraan Berbahan Bakar Gas* (MVV InnoTec)
- 4e. *Intelligent Transport Systems* (Phil Sayeg, TRA; Phil Charles, University of Queensland)
- 4f. *Berkendara yang Ramah Lingkungan* (VTL; Manfred Breithaupt, Oliver Eberz, GTZ)

Dampak lingkungan dan kesehatan

- 5a. *Manajemen Kualitas Udara* (Dietrich Schwela, Organisasi Kesehatan Dunia)
- 5b. *Keamanan Jalan Perkotaan* (Jacqueline Lacroix, DVR; David Silcock, GRSP)
- 5c. *Kebisingan dan Penanggulangannya* (Civic Exchange Hong Kong; GTZ; UBA)
- 5d. *CDM di Sektor Transportasi* (Jürg M. Grütter)
- 5e. *Transportasi dan Perubahan Iklim* (Holger Dalkmann; Charlotte Brannigan, C4S/TRL)
- 5f. *Mengadaptasi Transportasi Perkotaan Ke Perubahan Iklim* (Urda Eichhorst, Wuppertal Institute)

Sumber-sumber

6. *Sumber-sumber Bagi Para Pembuat Kebijakan* (GTZ)

Sosial dan isu-isu lintas bidang di transportasi perkotaan

- 7a. *Gender dan Transportasi Perkotaan: Modis dan Terjangkau* (Mika Kunieda; Aimée Gauthier)

Tentang penulis

Richard Meakin adalah pakar yang menyandang gelar akademis di bidang hukum, perencanaan transportasi dan ilmu politik. Ia telah berkarir selama 35 tahun sebagai profesional di bidang angkutan umum, diawali sebagai manajer perusahaan bus di Inggris, lalu dua puluh tahun sebagai perencana di instansi pemerintah dan regulator transportasi umum di Hong Kong, dan selama sepuluh tahun sebagai konsultan internasional yang berpusat di Bangkok. Pengalamannya yang paling utama sebagai pakar diperoleh di Hong Kong, di mana Ia memainkan peran kunci dalam mengembangkan sistem transportasi angkutan umum untuk memenuhi kebutuhan ekonomi kota yang ekonomi dan penduduknya berkembang pesat sementara pangsa pasar angkutan umum dari total perjalanan dipertahankan di atas 80%.

Sebagai konsultan, Richard Meakin telah bertugas di kota-kota besar di lebih dari dua puluh negara di Asia, Afrika, Timur Tengah dan Kepulauan Karibia. Sebagian besar penelitiannya terkait dengan perencanaan, tata kelola dan regulasi angkutan umum. Klien-kliennya meliputi lembaga donor internasional, pemerintah dan sektor swasta.

Regulasi dan Perencanaan Bus

Temuan-temuan, interpretasi, dan kesimpulan yang dikemukakan dalam dokumen ini adalah berdasarkan pada informasi yang diperoleh GIZ dan konsultan-konsultannya, mitra kerja, dan para kontributor dari sumber-sumber terpercaya. Namun GIZ tidak menjamin ketepatan dan kelengkapan informasi di dalam dokumen ini, dan tidak bertanggung jawab atas kesalahan-kesalahan, pengurangan atau penghilangan yang timbul dari penggunaannya.

Penulis: Richard Meakin

Penyunting: Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
P. O. Box 5180
65726 Eschborn, Germany
<http://www.giz.de>

Divisi 44, Air, Energi, Angkutan
Sektor proyek:
"Pelayanan Konsultasi Kebijakan Transportasi"

Disahkan oleh
Federal Ministry for Economic Cooperation
and Development (BMZ)
Division 313 – Water, Energy, Urban Development
P. O. Box 12 03 22
53045 Bonn, Germany
<http://www.bmz.de>

Manajer: Manfred Breithaupt

Penyunting: Manfred Breithaupt, Karl Fjellstrom,
Stefan Opitz, Jan Schwaab

Foto sampul: Karl Fjellstrom
Sebuah halte bus yang ramai di Nanjing, Cina,
Januari 2002

Penerjemah: Penerjemahan ini dilaksanakan oleh Harya
Setyaka. GIZ tidak bertanggung jawab akan
terjemahan ini atau akan kesalahan, penghapusan,
kerugian akibat penggunaannya.

Tata letak: Klaus Neumann, SDS, G.C.

Edisi: Modul ini merupakan bagian dari pada Sourcebook
Transportasi Yang Berkelanjutan untuk para peng-
ambil keputusan di kota-kota berkembang, revisi
Desember 2004

Eschborn, Agustus 2011

DAFTAR ISI

1. Pendahuluan	1
1.1 Ruang Lingkup modul ini	1
1.2 Kriteria untuk mendefinisikan tingkat pembangunan	2
1.3 Fokus dari modul ini	3
2. Unsur-Unsur Kelembagaan	4
3. Kebijakan Angkutan umum	6
3.1 Ruang Lingkup dan Isi Kebijakan	6
3.2 Strategi	6
4. Proses perencanaan	7
4.1 Struktur Industri	7
4.2 Input Perencanaan	8
4.3 Kerangka perencanaan	13
4.4 Meningkatkan kapasitas perencanaan	14
4.5 Output perencanaan	15
5. Regulasi layanan bus	20
5.1 Pendahuluan	20
5.2 Tipologi peraturan	20
5.3 Peran Pemerintah	23
5.4 Faktor-faktor yang membedakan kerangka regulasi di kota-kota berkembang dan kota-kota maju	24
5.5 Implementasi persaingan yang dikendalikan	26
5.6 Komponen-komponen kerangka regulasi	38
5.7 Regulasi Tarif	40
6. Kesimpulan	44
Referensi	46

1. Pendahuluan

1.1 Ruang lingkup modul ini

Bab ini memberikan panduan untuk perencanaan dan regulasi angkutan bus di kota-kota besar di dunia berkembang, dimana lazim didapati sistem angkutan umum yang 'kurang berkembang'.

Dalam bab ini, istilah 'bus' meliputi semua angkutan umum berbasis jalan, baik yang frekuensinya reguler/teratur, bertrayek tetap, termasuk semua ukuran bus berkapasitas 9-kursi (Bali, Indonesia) hingga yang berukuran 12 meter dan bertingkat (Hong Kong, Dhaka, Mumbai) dan bus gandeng-ganda di Curitiba, Brasil. Sektor usaha angkutan bus di dunia terdiri dari spektrum sistem pengelolaan operasional yang luas, dari kepemilikan armada secara individual dalam organisasi yang longgar, semi-formal dan berazas kekeluargaan (kota-kota di Indonesia, Pakistan, Bangladesh, Filipina) hingga badan usaha milik swasta/korporasi besar (Singapura, Hong Kong) dan badan usaha milik negara/publik (kota di Cina, Bangkok, Damri di 14 kota di Indonesia, Bangladesh Road Transport Corporation – BRTC di Dhaka) (lihat Gambar 1).

Pada umumnya, tahap pengembangan sistem bus kota mencerminkan tingkat pembangunan ekonomi secara keseluruhan, namun terdapat banyak pengecualian. Dalam beberapa kasus ditemui sistem bus kota yang lebih maju daripada kota-kota lain dengan tingkat kesejahteraan yang setara di negara yang sama (misalnya Curitiba di Brasil, dan Bogotá di Kolombia). Contoh lain menunjukkan sistem bus kota relatif kurang berkembang jika dibandingkan dengan tingkat kemajuan di sektor lainnya (seperti Kuala Lumpur).

Ada banyak hal yang dapat menjelaskan keanekaragaman tingkat layanan sistem bus kota. Diantara yang paling menonjol adalah kota-kota yang memiliki sistem bus yang efisien (seperti Singapura, Hong Kong, Curitiba) dimana pemerintah membuat komitmen untuk secara konsisten mengimplementasikan perencanaan jangka panjang untuk meningkatkan layanan angkutan umum. Kebijakan-kebijakan ini seringkali diimplementasikan selaras dengan pengendalian pemanfaatan lahan dan



Gambar 1
Subyek dari regulasi bus peraturan meliputi paratransit di Kairo, 'camelios' di Havana, angkot di Surabaya, bus gandeng di Bangkok, hingga bus gandeng-ganda berkapasitas 270-penumpang Curitiba.

Karl Fjellstrom, Manfred Breithaupt (Kuba), 2002

pembangunan yang berorientasi angkutan umum, dan juga kebijakan pembatasan penggunaan kendaraan pribadi. Kebersinambungan kebijakan di kota-kota ini biasanya mencerminkan kontinuitas dan kewibawaan pemerintah kota maupun pemerintah pusat. Hal ini juga mungkin mencerminkan pengaruh kepemimpinan yang kuat (Bogota, Curitiba) dan faktor-faktor budaya dan sejarah.

1.2 Kriteria untuk mendefinisikan tingkat pembangunan

Tingkat pembangunan sistem angkutan umum kota dapat diukur dengan berbagai kriteria. Kriteria berikut ini dapat membedakan sistem angkutan umum yang berada di tingkat 'bawah' dan tingkat pembangunan yang 'lebih tinggi':

- Se jauh mana terdapat kerangka kebijakan yang koheren;
- Se jauh mana kemampuan sistem angkutan umum yang resmi (diregulasi secara formal) melayani permintaan yang terus bertumbuh atau sebaliknya, apakah sebagian besar dari permintaan dilayani oleh angkutan informal (sebagian besar tidak diatur) angkutan 'paratransit' (termasuk angkutan gelap, ojek, dlsb); dan
- Se jauh mana terdapat sistem subsidi yang formal.

Tiga kriteria diatas dijelaskan sebagai berikut. Kriteria tersebut mengindikasikan:

- Se jauh mana pemerintah telah mengelola transportasi perkotaan secara sistematis dan koheren dibandingkan dengan cara yang reaktif dan reasioner terhadap masalah yang muncul sewaktu-waktu;
- Se jauh mana pemerintah memiliki kemampuan administratif dan teknis yang memadai untuk merencanakan dan mengatur pelayanan secara efektif; dan
- Se jauh mana ada kemauan politik untuk membuat keputusan sulit dan tidak populis, seperti menjaga tarif keekonomian angkutan pada tingkat yang menutupi biaya operasional, atau mengambil kebijakan pembatasan penggunaan mobil pribadi.

Kebijakan dan kerangka regulasi

Adanya kebijakan yang eksplisit dan secara khusus mendukung angkutan umum, penetapan hirarki moda transportasi, dan penetapan,

merupakan ciri dari sistem yang telah maju. Yang tidak kalah penting adalah kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, dan untuk mempertahankan implementasi tersebut secara progresif. Sistem yang maju biasanya telah mengantisipasi masalah operasionalisasi angkutan umum dengan kepemilikan publik/pemerintah atau swasta, atau campuran dari keduanya.

Paratransit

Paratransit adalah jenis angkutan umum yang informal. Biasanya terdiri dari kendaraan kecil, dengan kepemilikan skala kecil atau individual, seringkali mengatur diri sendiri atau dikendalikan oleh kelompok gelap atau liar, pada umumnya dengan sistem setoran (disewakan ke pengemudi harian). Paratransit umumnya berkembang secara spontan untuk mengisi kekosongan dalam kapasitas atau kualitas maupun segmen tarif angkutan umum yang resmi. Sebagai contoh 5.000 'omprengan' di Bangkok, ribuan kendaraan sewa (sewa mobil termasuk sopir) di Buenos Aires, dan bus umum sedang di Hong Kong. Kadang-kadang paratransit muncul karena ketiadaan sistem angkutan umum yang formal. Besarnya jumlah kendaraan paratransit yang beroperasi pada suatu kota biasanya menunjukkan kekurangan dalam sistem angkutan umum yang formal. Kehadiran mereka juga merupakan indikator ketidakmampuan pemerintah untuk menjalankan peraturan secara efektif, seringkali karena kerangka regulasi yang tidak tepat. Suatu sistem bus kota yang 'kurang maju' dicirikan dari paratransit yang besar (di Kota-kota Indonesia dan Pakistan). Sektor paratransit biasanya akan berkurang, setidaknya relatif terhadap sektor angkutan umum secara keseluruhan seiring dengan pembangunan sistem.

Sistem subsidi yang formal

Adanya sistem subsidi yang formal merupakan indikator tahap pembangunan sistem karena diperlukan dasar kebijakan yang kuat (pemberian subsidi mengakui pentingnya angkutan umum perkotaan secara sosial dan ekonomi), kemampuan administrasi dan analitis cukup tinggi, dan data penumpang, data biaya dan data pendapatan yang akurat. Karena subsidi diambil dari dana publik (anggaran pemerintah), pengelola dan penerima dana subsidi

cenderung bertanggung jawab secara politis atas penggunaan dana tersebut. Seringkali, bertambah-besarnya dana subsidi angkutan umum yang menjadi perhatian politik, dan bukan buruknya kualitas pelayanan.

Banyak kota-kota berkembang memiliki badan usaha bus yang menimbulkan defisit anggaran yang pada akhirnya ditutupi dari dana publik 'secara otomatis'. Hal ini tidak dianggap sebagai subsidi formal per-definisi. Memang, kondisi tersebut lazim ditemui dalam sistem yang kurang maju dan mencerminkan dilema kebijakan antara jaminan layanan publik dan target laba atas sumber daya yang diinvestasikan. Perlu diketahui bahwa banyak sistem angkutan bus yang beroperasi tanpa subsidi di kota-kota negara berkembang. Selain itu, sistem angkutan bus yang maju seperti Curitiba dan Bogotá juga beroperasi tanpa subsidi.

Berdasarkan tiga kriteria di atas, kota-kota besar di Asia Selatan dan Asia Tenggara termasuk Kolombo, Jakarta dan kota-kota besar lain di Indonesia, Dhaka (Bangladesh), kota-kota di Pakistan, Thailand, Filipina, (kecuali Singapura), Afrika, Amerika Selatan (dengan beberapa pengecualian) dan beberapa kota di Timur Tengah bisa dianggap sebagai sistem yang sedang berkembang. Kota-kota negara maju seperti Eropa, Amerika Utara dan Australia tidak termasuk.

Namun demikian, kota yang telah memiliki angkutan umum massal kereta api, seperti Bangkok, sistem angkutan bus-nya masih berada dalam taraf 'kurang maju' ditilik dari kriteria di atas. Dengan kriteria tersebut, Hong Kong dan Singapura diperkirakan sudah lulus dari taraf 'berkembang' pada pertengahan 1970-an.

1.3 Fokus dari modul ini

Tujuan dari modul ini adalah untuk menjelaskan prinsip-prinsip dan tata laksana untuk membantu pihak berwenang di kota-kota (pemerintah) dengan sistem angkutan bus yang 'kurang berkembang'. Prasyarat bagi pemerintah yang menerima bantuan adalah sebagai berikut:

- Menyadari pentingnya dan kebutuhan untuk mempertahankan seperangkat kebijakan secara koheren;
- Meletakkan fondasi bagi perencanaan dan regulasi angkutan umum yang sistematis;

- Setelah fondasi terbangun, mengidentifikasi langkah-langkah agar sistem akan terus berkembang, kebijakan semakin progresif, sumber daya manusia dan sumber keuangan tersedia, dan pengalaman diraih.

Pengelolaan angkutan umum yang efektif dibangun di atas empat fondasi:

1. **Kebijakan yang koheren**, dan strategi implementasi;
2. **Struktur industri angkutan umum** yang mengamini persaingan sehat atau pengendalian dengan regulasi;
3. **Kerangka regulasi** yang menyediakan dasar hukum untuk menyeimbangkan antara hak, kewajiban dan insentif;
4. **Kelembagaan regulasi** yang memiliki kemampuan memadai dan kemandirian (otonomi) untuk melakukan perencanaan jaringan dasar, menjalankan peraturan dan mengarahkan pengembangan industri angkutan umum.

Modul ini akan menjelaskan dampak dari berbagai struktur industri yang berbeda pada 'derajat kemudahan pengaturan' dan beberapa prinsip dasar dan tata laksana regulasi angkutan bus. Regulasi yang dimaksud mencakup proses perencanaan pelayanan, dan pemantauan kinerja.

2. Unsur-unsur kelembagaan

Ada lima langkah penting dan hirarkis dalam penyelenggaraan sistem angkutan umum.

1. **Menyusun pernyataan visi kebijakan transportasi perkotaan yang koheren, dan menyusun garis-garis besar strategi implementasi.** Seperti dijelaskan dalam Modul 1a: *Transportasi Perkotaan dan Kebijakan Pembangunan*, fondasi yang kuat adalah pernyataan visi kebijakan transportasi perkotaan yang jelas yang menetapkan prinsip-prinsip, tujuan dan prioritas dari penggunaan ruang jalan dan untuk moda transportasi umum dan pribadi, termasuk pejalan kaki dan kendaraan tak-bermotor. Kebijakan untuk mengembangkan angkutan umum akan jauh lebih efektif jika didukung oleh kebijakan lain, terutama tata guna lahan – mendorong pembangunan berkepadatan tinggi pada koridor angkutan umum, dan penerapan langkah-langkah manajemen mobilitas untuk mengurangi penggunaan mobil.
2. **Menginisiasi proses perencanaan yang efektif.** Sangat penting bagi pemerintah kota untuk memiliki kemampuan memantau sistem transportasi, menganalisis dan mengolah data untuk memprediksi tren/ kecenderungan, dan untuk secara efektif merencanakan langkah-langkah mempengaruhi pengembangan di masa depan demi mencapai tujuan kebijakan.

Kotak 1: Peraturan kebablasan

Faktor-faktor yang mempengaruhi beban kerja regulasi

Tugas/peran dari peraturan –besarnya usaha yang diperlukan untuk mendorong operator untuk memenuhi tujuan pelayanan– ditentukan oleh:

- **Komposisi industri:** Siapa yang harus diatur? Berapa banyak unit yang beroperasi? Apakah kepemilikan publik/pemerintah atau swasta? Insentif seperti apa yang diinginkan operator? Apakah peraturan kebijakan juga sesuai dengan kepentingan mereka atau ada perlawanan yang mengakibatkan tingginya kebutuhan pemantauan dan penegakan hukum?
- **Ruang lingkup dan kedalaman regulasi:** Berapa banyak parameter operasional yang diatur (trayek, tarif, jadwal operasi, jumlah dan jenis kendaraan, parameter lain)? Seberapa spesifik peraturan tersebut – apakah semua parameter yang ditentukan secara rinci atau ada derajat keleluasaan di mana operator bebas untuk merespon pasar tanpa persetujuan dari pemerintah?

Sumber: Dorsch consult, 1999

3. **Menentukan komposisi dari struktur industri angkutan umum yang tepat dan mudah dikelola.** Komposisi dari industri diartikan dengan jumlah kendaraan, ukuran kendaraan dan armada, perimbangan antara kepemilikan individual (perorangan) dan

Tabel 1: Peraturan kebablasan – strategi untuk mengembalikan keseimbangan

Tujuan	Strategi
Mengurangi jumlah pemohon izin	Berinteraksi dengan sejumlah organisasi berbasis trayek (asosiasi trayek, koperasi atau perusahaan), tidak dengan 5.600 operator kendaraan pribadi
Mengurangi kedalaman dan ruang lingkup kebijakan pengendalian	Peraturan harus fokus pada perencanaan strategis dan kebijakan peraturan –berperan untuk membimbing– dan tidak pada operasional yang rinci. Mengalihkan tanggung jawab lebih pada koordinasi internal dari trayek dan aspek operasional kepada organisasi trayek. Berikan organisasi trayek beberapa keleluasaan untuk menyesuaikan layanan untuk memenuhi permintaan, sesuai pedoman yang diberikan.
Mengurangi kompleksitas peraturan	Menyederhanakan kategori kendaraan dan trayek. Hilangkan peraturan yang berlebihan. Memilih operator yang terbaik melalui tender/lelang, hal ini mungkin mengurangi kebutuhan intervensi selanjutnya berikutnya oleh regulator/pemerintah.

Sumber: Dorsch Consult, 1999

bentuk badan usaha lain, dan menentukan sejauh mana diperlukan kepemilikan publik/pemerintah. Dalam banyak kasus komposisi industri mudah berubah karena sarat kepentingan dalam mempertahankan status quo. Umumnya pra-kondisi untuk peraturan yang efektif adalah dikonsolidasikannya kepemilikan usaha yang sebelumnya terfragmentasi ke dalam suatu organisasi yang kohesif, minimal untuk satu trayek.

4. **Mengembangkan kerangka regulasi yang tepat.** Kerangka regulasi harus menentukan kewenangan, tugas dan kebebasan dari pemerintah dan operator. Perimbangan kewenangan mengarahkan dan sistem insentif harus disusun secara efektif mendorong pengusaha angkutan umum untuk mematuhi peraturan dan rencana pemerintah (lihat kotak "Peraturan Keablasan").
5. **Membentuk lembaga perencanaan dan regulator yang efektif.** Lembaga perencanaan dan regulator harus dibentuk sedemikian ruap dan harus sepenuhnya mampu menjalankan fungsi perencanaan dan menegakkan peraturan secara baik. Ada banyak contoh dimana lembaga yang dibentuk ternyata tidak mampu menjalankan fungsi perencanaan dan menegakkan peraturan, baik karena komposisi industri terlalu terfragmentasi atau karena instrumen peraturan yang tidak sesuai dengan struktur industri dan tujuan kebijakan. Di beberapa kota kerangka

regulasi mewarisi era pemerintahan sebelumnya yang tidak lagi mampu mengatur struktur industri yang ada saat ini secara efektif. Dalam hal terjadi 'peraturan keablasan' yang memungkinkan regulator untuk menegakkan peraturan secara berat sebelah. Hal ini sering mengakibatkan praktek-praktek birokrasi yang korup dan 'kevakuman peraturan' yang diselewengkan oleh organisasi-organisasi gelap.

"Kekurangan yang terkandung dalam sistem ini tidak bisa diatasi oleh serangkaian tindakan yang terfragmentasi. Permasalahan juga tidak dapat diselesaikan dengan investasi fasilitas baru. Sebaliknya, yang dibutuhkan adalah reformasi organisasi di sektor angkutan umum dan kerangka regulasi, bersama dengan langkah-langkah pembatasan pertumbuhan lalu lintas jalan raya dan juga dampaknya."

Konsultan Dorsch, BUIP, 1999

Keima langkah kunci dalam mengelola sistem angkutan bus kota akan dibahas secara lebih rinci berikut ini.

3. Kebijakan angkutan umum

3.1 Ruang lingkup dan isi kebijakan

Perumusan, menyepakati dan mengawal kebijakan angkutan umum yang koheren dan realistis, yaitu dengan memperhatikan keterbatasan sumber daya, merupakan dasar dari regulasi dan perencanaan sistem angkutan umum bus.

Kebijakan angkutan umum akan menjadi salah satu komponen dari kebijakan transportasi perkotaan yang lebih luas yang akan berbicara mengenai kebijakan pembangunan perkotaan yang lebih luas, termasuk sosial, ekonomi, lingkungan dan tata ruang.

Kebijakan angkutan umum di masing-masing kota yang berbeda di negara yang sama pada umumnya mengacu pada prinsip yang sama, yang dipayungi oleh undang-undang. Dengan demikian, ada suatu kebijakan nasional angkutan umum perkotaan, yang menentukan tujuan, strategi, prioritas dan program secara nasional. Atau, dapat pula kebijakan angkutan umum untuk suatu kota jauh berbeda dengan kota lain (seperti misalnya, kebijakan pembangunan yang terintegrasi dan kebijakan transportasi di Curitiba berbeda dengan Sao Paulo meskipun keduanya sama-sama di negara Brasil).

Ketiga prinsip kebijakan berikut ini telah memberikan pijakan bagi suksesnya kebijakan angkutan umum di Singapura dan Hong Kong selama sekitar tiga puluh adalah titik awal yang sangat baik dan sangat dianjurkan untuk kota-kota besar berpenduduk padat:

- Mengembangkan infrastruktur transportasi;
- Memperbaiki sistem angkutan umum;
- Mengelola permintaan penggunaan jalan.

Di beberapa negara, dominasi ibukota negara dalam segi ekonomi dan jumlah penduduk yang tidak proporsional memerlukan langkah-langkah kebijakan khusus, antara lain dengan ketentuan untuk menggunakan bus besar, pengembangan angkutan umum massal kereta api, dan pembatasan penggunaan mobil pribadi.

Suatu kebijakan angkutan umum harus membahas isu-isu berikut:

- Target proporsi pangsa moda angkutan umum dan kendaraan pribadi di masa yang akan datang dan sejauh mana investasi, kebijakan fiskal dan manajemen lalu lintas

mendukung penggunaan angkutan umum ketimbang kendaraan pribadi;

- Se jauh mana kekuatan pasar (sebagai penyeimbang komando pemerintah) harus digunakan sebagai insentif untuk mengembangkan sistem angkutan umum;
- Apakah tarif perlu dikendalikan untuk menjamin keterjangkauan oleh kelompok-kelompok berpenghasilan rendah atau ekonomi lemah, apakah tarif dibuat rendah dengan subsidi dan, dalam apabila demikian, bagaimana cara menjamin efisiensi dan daya tanggap terhadap kebutuhan.

”Suatu kebijakan angkutan umum yang koheren dan realistis, dimana keterbatasan sumber daya diperhatikan, merupakan fondasi untuk regulasi dan perencanaan angkutan umum bus.”

Kebijakan transportasi perkotaan harus dipublikasikan secara luas untuk konsultasi publik dengan para pemangku kepentingan dan masyarakat, termasuk dalam musyawarah warga. Bilamana ada masukan terhadap kebijakan tersebut, maka revisi dapat dilakukan setiap dua sampai tiga tahun jika dianggap perlu. Proses konsultasi publik, terutama jika mengerucut pada suatu mufakat, dapat memperkuat posisi dan kewenangan lembaga pemerintah dalam menjawab penolakan terhadap program-program yang diusulkan. Dalam banyak bidang transportasi, kepentingan segelintir kelompok harus diimbangi dengan manfaat bagi masyarakat luas.

3.2 Strategi

Visi kebijakan perlu didukung dengan strategi. Strategi adalah langkah-langkah yang diambil untuk mengimplementasikan kebijakan. Strategi harus dilengkapi dengan target dan jangka waktu. Di suatu kota berkembang, strategi dapat mencakup:

- Menentukan prioritas alokasi ruang jalan antara jaringan utilitas, sempadan, fasilitas pejalan kaki, fasilitas kendaraan tak-bermotor, kendaraan angkutan umum dan halte-nya, kendaraan yang diparkir dan kendaraan yang bergerak;

- Meningkatkan kapasitas dengan rekayasa/ manajemen lalu lintas dan langkah-langkah penegakan hukum untuk meningkatkan kecepatan rata-rata bus sehingga mencapai 15–18km/jam, dapat juga dengan jalur bus-prioritas bilamana perlu;
- Membangun institusi yang lebih efektif untuk implementasi kebijakan dan produk rencana;
- Menandingi atau mengurangi peran/pangsa moda paratransit sehingga mencapai target tertentu, dengan membatasi mereka pada trayek-trayek sekunder saja, dengan strategi progresif menciptakan persaingan sehat dan melakukan pembatasan, dan mengkonsolidasikan kepemilikan yang terfragmentasi menjadi perusahaan atau koperasi untuk memudahkan pengendalian;
- Merevisi undang-undang lalu lintas jalan dan angkutan jalan dan juga sistem lisensi (perizinan trayek) yang sesuai;
- Memastikan bahwa angkutan umum memberikan pelayanan yang komprehensif, aman, menjangkau wilayah kota, dan menyediakan kualitas tinggi, termasuk layanan premium (ber-AC, tempat duduk memadai);
- Memastikan penyediaan infrastruktur yang memadai termasuk halte bus, tempat penampungan, sandaran bus, terminal dan ruang untuk putar-balik arah;
- Memberikan prioritas pada pejalan kaki yang hendak menuju halte bus dan terminal.

Kombinasi dari target kebijakan yang akan dicapai sangat bergantung pada status kinerja sistem angkutan bus saat. Kinerja dapat diukur dengan berbagai kriteria:

- Kinerja yang dicapai di kota-kota lain yang sebanding;
- Kriteria kinerja (daftar lengkap akan disampaikan dibawah ini);
- Umpan balik dari pengguna dan pengguna potensial, baik keluhan dan saran, baik yang bersifat spontan maupaun melalui survei pendapat yang sistematis.

4. Proses perencanaan

Pada umumnya, dalam sistem transportasi yang diregulasi, pemerintah menyiapkan rencana operasional yang kemudian diimplementasikan oleh operator yang merespon arahan pemerintah dan juga sistem insentif tertentu.

Dalam sistem yang sudah di-deregulasi, pemerintah mungkin tidak lagi melakukan perencanaan pelayanan, tetapi cukup memantau permintaan penumpang dan penyediaan layanan dan mungkin ikut mengintervensi bilamana pasar tidak memberikan layanan pada trayek-trayek tertentu yang dianggap penting.

Bagian ini memaparkan tiga elemen dasar dari proses perencanaan:

1. Masukan (input);
2. Proses; dan
3. Hasil (output).

4.1 Struktur industri

Perencanaan pelayanan dan penentuan trayek Bus tidak perlu canggih atau membutuhkan sumber daya yang besar, tetapi harus progresif, sistematis dan realistis. Banyak dinas transportasi di negara berkembang tidak melakukan proses perencanaan yang sederhana karena kurangnya sumber daya manusia yang profesional tidak tersedia dan mungkin dirasakan kendala berat untuk merubah perilaku operator.

Dimana industri bus kota terdiri dari beberapa operator besar, terutama jika mereka memiliki izin wilayah atau 'zona konsesi' dan kerangka regulasi memberikan tanggung jawab untuk menyediakan layanan yang memadai dalam wilayah tersebut, tanggung jawab untuk merencanakan layanan dapat diberikan kepada operator. Namun, pemerintah tetap menjalankan fungsi-fungsi perencanaan strategis, misalnya meramalkan perubahan dalam permintaan dan menyesuaikan zona konsesi dan elemen-elemen kontrak untuk memastikan kebutuhan masa depan terpenuhi.

Manakala industri angkutan umum terfragmentasi, yaitu terdiri dari banyak operator skala kecil, terutama jika beberapa operator tersebut berada dalam trayek yang sama, maka operator tidak mungkin melakukan perencanaan. Dalam hal ini, pihak pemerintah bertanggung jawab untuk

menyusun rencana dan penentuan trayek, frekuensi minimum pelayanan, jam operasi dan juga tarif bila perlu. Suatu mekanisme dibutuhkan untuk membuat insentif bagi operator untuk bekerja sama membuka trayek baru dan/atau perubahan trayek yang sudah ada, atau harus ada instrumen yang mengharuskan para operator untuk melakukan perubahan yang diperlukan untuk meningkatkan pelayanan. Sebagaimana akan dibahas lebih lanjut, pada prakteknya hal ini sangat sulit untuk dilaksanakan.

Dalam suatu sistem campuran antara operator kecil dan besar, pemerintah bisa melakukan perencanaan trayek untuk sektor skala kecil, sementara operator besar, termasuk operator bus milik negara, melakukan perencanaan mereka sendiri dan menyerahkan proposal mereka kepada pemerintah untuk dimintai persetujuan. Pemerintah kemudian akan mempelajari dan memeriksa rencana yang diajukan oleh operator besar untuk memastikan bahwa tujuan-tujuan kebijakan terpenuhi secara keseluruhan dan membereskan konflik-konflik apabila ada.

Model perator monopolistis juga memiliki masalah perencanaan dan regulasi. Monopoli melemahkan insentif untuk melakukan efisiensi dan responsif terhadap kebutuhan dan rentan terhadap beban sosial dan kendala pengendalian tarif. Karena tingkat persaingan sangat rendah, dan biasanya kinerja tidak bisa dibandingkan dengan operator lain.

Jangka waktu dan siklus perencanaan

Perencanaan angkutan umum bus adalah sebuah proses berupa siklus yang menerus naik. Tahapan dalam siklus perencanaan ditunjukkan pada Gambar 2. Siklus dapat berulang setiap tahun sesuai kapasitas kelembagaan atau bilamana sistem transportasi sedang mengalami perubahan yang cepat. Apabila sistem sudah cukup stabil dan kapasitas kelembagaan terbatas, siklus cukup diulang setiap dua tahun. Di kota yang terkendala sumber daya profesional dan banyaknya pemangku kepentingan, perombakan besar mungkin sulit dilakukan, sehingga perubahan menerus lebih bijaksana.

Siklus perencanaan yang baik adalah sebagai berikut:

- Dua sampai tiga tahun diperlukan untuk perubahan yang meliputi perluasan layanan ke daerah pengembangan baru dan yang

membutuhkan pembangunan infrastruktur baru seperti terminal dan depot/pool. Kebutuhan akan infrastruktur angkutan umum baru perlu disadari, dan dilakukan pada tahap sangat awal dalam proses perencanaan pembangunan. Waktu untuk pembebasan lahan dan membangun terminal bus baru bisa memakan waktu lebih dari dua tahun.

- Dua tahun diperlukan untuk perubahan jaringan trayek yang membutuhkan akuisisi dan pembiayaan sejumlah armada bus besar, atau di mana proses tender diperlukan. Waktu pengadaan bus baru bisa lebih dari satu tahun.
- Untuk jaringan yang relatif kecil, dengan banyak operator skala kecil, dan dengan kendaraan kecil yang diproduksi massal, siklus perencanaan cukup satu tahun atau enam bulan.

Rencana tahunan sementara harus diterbitkan dalam format draft yang kemudian dijadikan bahan konsultasi publik dengan pengguna dan stakeholder sebagai bagian wajib dari siklus.

4.2 Input perencanaan

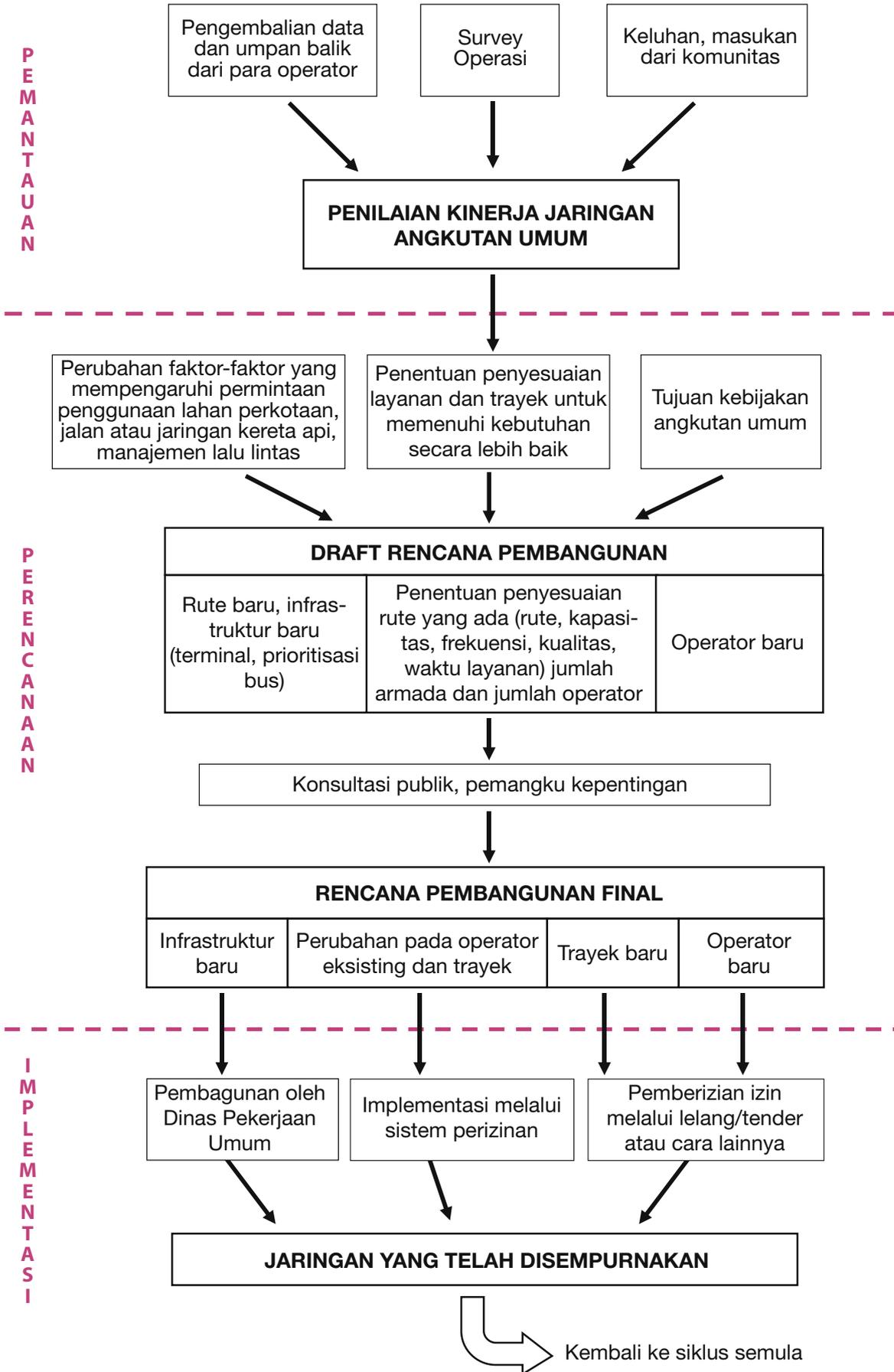
Tujuan perencanaan secara luas adalah mengidentifikasi seberapa jauh kebutuhan pengguna angkutan umum dan pengguna potensial telah terpenuhi, dan untuk menutup kesenjangan antara apa yang diberikan dan apa yang dibutuhkan. Dengan demikian terdapat dua elemen:

- Mengevaluasi seluruh layanan yang tersedia;
- Membuat keputusan mengenai jenis layanan apa saja yang dibutuhkan untuk memenuhi permintaan, atau untuk memenuhi tujuan kebijakan.

Input untuk proses perencanaan adalah:

- Tujuan kebijakan;
- Status dan kinerja sistem transportasi yang ada, diukur dengan berbagai parameter yang berasal dari program pemantauan kinerja secara sistematis dan umpan balik dari pengguna dan stakeholder;
- Perubahan infrastruktur operasional (jalan baru, terminal, skema manajemen lalu lintas, perubahan kecepatan lalu lintas, prioritas bus);
- Faktor pasar (perkiraan total permintaan transportasi angkutan umum, sebaran penduduk, perumahan baru, area komersial

Gambar 2
Siklus perencanaan.



Minibus (angkot) produktivitas rendah di Bali

Waktu yang dihabiskan menunggu di terminal memiliki dampak yang signifikan pada produktivitas kendaraan. Di Denpasar, Bali, ditemukan bahwa kebanyakan minibus dikelola hanya berjalan 60–80 km setiap hari, sekitar empat perjalanan pulang-pergi. Sebuah kendaraan angkot khas di Denpasar menghabiskan sekitar 5 jam, 21% dari hari, beroperasi di jalan dan lain 5 jam di terminal menunggu dalam antrian keberangkatan.

Sumber: BUIP Public Transport Study. Final Report. Dorsch Consult 1999.

baru, area ritel baru, fasilitas pendidikan baru atau industri, tingkat kepemilikan mobil dan sepeda motor, harga bahan bakar dan biaya registrasi kendaraan, tarif dan pengendalian parkir, perubahan dalam kapasitas atau tarif dari mode transportasi yang bersaing, baik yang legal maupun gelap);

- Tingkat pendapatan – ekonomi yang berkembang pesat akan diikuti dengan meningkatkan tingkat kepemilikan kendaraan pribadi apabila sistem angkutan umum tidak mampu memenuhi meningkatnya aspirasi akan kenyamanan dan kemudahan bertransportasi. Pasar transportasi mulai membedakan permintaan untuk berbagai tingkat tarif dan kualitas pelayanan pada tahap dini;
- Kelembagaan dan hukum.

Karena perencanaan adalah suatu siklus proses yang terus menerus, data mengenai status dan kinerja sistem transportasi harus dipantau secara berkesinambungan pula. Data akan mencakup indikator kinerja kuantitatif serta indikator yang mengukur sejauh mana permintaan, dalam hal kuantitas dan kualitas layanan, telah tercapai. Data yang diperlukan akan dijelaskan berikut ini.

4.2.1 Indikator kinerja

Sumber daya yang digunakan untuk penyelenggaraan angkutan umum bus harus digunakan seoptimal mungkin sehingga produktif dan efisien. Dengan demikian, diperlukan evaluasi kinerja operasional layanan bus dan standar layanan yang dijanjikan kepada pengguna (Standar Pelayanan Minimum). Indikator kinerja yang ditentukan secara seksama dapat menyoroti kelemahan dari pelayanan dan menunjukkan di mana perbaikan yang diperlukan dan menjadi sarana untuk mengevaluasi perbaikan dan perubahan.

Pemantauan harus berdasarkan data yang dapat relatif mudah diperoleh tanpa terlalu mengandalkan data yang diajukan oleh operator. Survei lapangan diperlukan untuk mendapatkan beberapa data. Indikator kinerja utama operasional berikut ini sangat dianjurkan (beberapa parameter diambil dari World Bank Technical Paper No 68 berjudul *Meningkatkan Standar Layanan Bus dan Menurunkan Biaya*):

Volume penumpang

Indikator yang paling mendasar dari produktivitas adalah jumlah penumpang terangkut dalam kaitannya dengan kapasitas sistem. Hal ini diukur oleh rata-rata jumlah penumpang per bus operasi per hari. Indikator dapat digunakan pada seluruh jaringan, maupun per operator. Suatu perusahaan bus yang sehat, dikelola dengan baik dan dengan permintaan yang tinggi sepanjang hari biasanya mencapai hingga 1.000 penumpang per bus per hari untuk bus tunggal dengan kapasitas maksimal 80. Pada tahun 2003, dua operator bus terbesar di Hong Kong, KMB dan Citybus, mengangkut 780 dan 700 penumpang per hari per bus. Trayek minibus 16-kursi di Hong Kong mengangkut sekitar 500 penumpang per hari. Di Bali pada tahun 1999 volume penumpang rata-rata adalah sekitar 70 penumpang per hari untuk kendaraan 9-kursi.

Ukuran produktivitas lainnya adalah:

- Penumpang per perjalanan yang ditempuh bus (penumpang/bus-km);
- Jumlah perjalanan pulang-pergi yang ditempuh oleh setiap kendaraan per hari.

Pemanfaatan armada

Proporsi dari armada bus yang dioperasikan tiap harinya menunjukkan efektivitas pengadaan bus, perawatan, dan ketersediaan staf. Suatu perusahaan bus yang dijalankan dengan baik akan mencapai utilisasi armada sebesar 80–85 persen.

Di banyak kota-kota berkembang bus dimiliki perorangan atau kelompok kecil, kebanyakan dioperasikan oleh pemilik/pengemudi. Karena tekanan politik dan lemahnya pemantauan, jumlah izin trayek dan kendaraan seringkali berlebihan relatif terhadap jumlah penumpang, dan kendaraan tak ber-izin juga mungkin beroperasi. Sebagai konsekuensi dari kelebihan kendaraan, antrian di terminal terjadi untuk mendapatkan jumlah penumpang yang memadai.

Panjang tempuh kendaraan (bus-kilometer)

Indikator lain dari produktivitas armada bus adalah jarak total yang ditempuh oleh bus dalam pelayanan, biasanya dinyatakan dalam kilometer rata-rata per bus per hari operasi.

Suatu layanan bus yang cukup baik mencapai sekitar 210–260 bus-kilometer per bus per hari.

Panjang trayek dan jumlah perjalanan pulang pergi per kendaraan per hari juga wajib dipantau (didata). Umumnya, trayek yang panjang lebih rentan terhadap gangguan tundaan akibat kemacetan lalu lintas. Penjadwalan juga terkendala oleh hal ini.

Kerusakan dalam pelayanan

Proporsi bus yang mengalami gangguan (rusak, mogok) dalam jam pelayanan merupakan indikator dari usia kendaraan, jenis kendaraan, pemeliharaan dan perilaku pengemudi. Armada bus yang cukup terawat baik tidak akan mengalami gangguan lebih dari 8–10 persen setiap hari dari total bus yang beroperasi. Operator dengan armada modern, terawat dengan baik dapat mencapai tingkat kehandalan yang sangat tinggi. Operator bus terbesar di Hong Kong, KMB, melaporkan bahwa rata-rata jumlah kerusakan dalam pelayanan adalah satu per 2.759 perjalanan pada tahun 2003.

Konsumsi bahan bakar

Konsumsi bahan bakar tergantung pada ukuran dan beban kendaraan, bahan bakar dan jenis mesin dan alinyemen jalan serta kondisi lalu lintas pada trayek. Pemeliharaan dan perilaku pengemudi juga memiliki pengaruh yang cukup besar. Konsumsi bahan bakar dari suatu sistem yang berjalan baik adalah sekitar 20–25 liter per 100 kilometer untuk minibus.

Rasio pegawai

Angka rata-rata pegawai operasional, administrasi dan staf pemeliharaan per bus merupakan indikator efisiensi yang penting pada tingkat perusahaan. Angka yang dianggap cukup efisien adalah empat pegawai per bus. Perhitungan jumlah pegawai juga harus menggambarkan keperluan tenaga konduktor, jumlah shift per hari, bisa dua atau tiga, dan pekerjaan yang di-pihak-ketiga-kan (outsourcing) seperti perawatan dan pembersihan armada.

Kecelakaan

Tingkat kecelakaan memberikan indikasi standar perilaku pengemudi dan pemeliharaan, tetapi sangat dipengaruhi oleh kondisi lalu lintas, khususnya volume pejalan kaki. Oleh karenanya perbandingan harus dibuat dengan

jenis kendaraan lain yang beroperasi di daerah yang sama. Dalam perusahaan bus yang baik dan beroperasi dalam kondisi rata-rata, tingkat kecelakaan adalah sekitar 1,5–3,0 per 100.000 kilometer tempuh bus. Di banyak negara data kecelakaan tidak bisa diandalkan sepenuhnya, baik analisis maupun mekanisme publikasinya, sehingga sangat sulit untuk memperkirakan tingkat tanpa survei khusus. Perusahaan bus KMB di Hong Kong melaporkan 2,7 juta kilometer per satu kecelakaan yang menimbulkan cedera pada tahun 2003.

Kilometer mati

Kilometer mati, atau kilometer-kosong, adalah kilometer tempuh bus yang terjadi ketika sebuah bus yang dioperasikan tidak mengangkut penumpang atau tidak menghasilkan pendapatan. Perjalanan ini terjadi ketika bus adalah perjalanan antara terminal dan depot/pool atau dari tempat parkir bermalam. Dalam sistem yang terdiri dari kepemilikan minibus perorangan, kendaraan dapat diparkir dekat rumah pemilik (dan juga pengemudi), dan kendaraan dapat digunakan untuk mengangkut keluarga (keperluan pribadi), sehingga sulit untuk dibedakan dari perjalanan pelayanan.

Biaya operasional

Biaya operasional bus sangat bergantung pada biaya tenaga kerja lokal dan biaya bahan bakar, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh efisiensi operasional dan efisiensi manajemen dan juga oleh kondisi lalu lintas dan jalan.

Di Sri Lanka pada tahun 2003 diperkirakan bahwa biaya operasi dasar, bus berjenis casis truk adalah sekitar LKR 47 (USD 0,46) per km., termasuk penyusutan. Perusahaan KMB di Hong Kong, dengan armada bus tingkat ber-AC berusia rata-rata 7,4 tahun melaporkan biaya operasi sebesar HKD 15,03 (USD 1,94) per km pada tahun 2003.

Pemilihan jenis kendaraan yang tepat dan kapasitas bus merupakan aspek penting dari perencanaan angkutan umum dan analisis ini harus diterapkan pada setiap trayek dalam rangka optimalisasi biaya.

Rasio operasi

Pendapatan operasional harus dapat menutupi biaya dan menghasilkan surplus yang cukup

Persepsi layanan bus besar di Indonesia

Hasil dari survei wawancara *angkot* (kecil, minibus sempit 12-kursi) di Bandung, Indonesia, menunjukkan tingkat kepuasan dan kenyamanan layanan yang relatif rendah. Namun, ketika ditanya apakah mereka lebih suka naik bus biasa (besar/sedang), sekitar 70% menjawab bahwa mereka tidak memiliki preferensi (33%) atau lebih memilih kendaraan minibus (37%). Hasil ini mungkin mencerminkan kenyataan bahwa pengguna angkutan tidak mengaitkan bus besar dengan layanan yang lebih baik. Bus besar di Bandung hanya dioperasikan oleh Damri, operator bus milik negara. Bus Damri yang kurang terpelihara, tidak dapat diandalkan, dan kelebihan muatan parah, sehingga tingkat kenyamanan dan kemudahan yang sangat rendah. Persepsi yang sama juga ditemui di Surabaya, Indonesia, dimana bus besar identik dengan pelayanan yang buruk, rendahnya keamanan pribadi (misal dari pencopet).

Pengalaman dari Dhaka

Bangladesh Road Transport Corporation (BRTC) di Dhaka telah terpaksa untuk menyewakan bus single (tunggal) dan double-deck (bus tingkat) kepada pengemudi (banyak dari mereka bukan pegawai) baik untuk sewa harian atau jangka panjang dalam upaya mengurangi masalah kebocoran pengelolaan pendapatan dan hubungan kerja dengan karyawan yang alot.

Biaya total perjalanan

Biaya total perjalanan menghitung nilai total uang dan waktu yang dihabiskan dalam perjalanan, termasuk waktu berjalan, waktu tunggu, ongkos (dikonversi ke menit apa bila menggunakan satuan nilai waktu), waktu selama di-kendaraan, berjalan waktu untuk tujuan akhir. Biasanya, waktu berjalan dan menunggu yang dianggap sebagai beban yang lebih besar dan diperhitungkan dengan bobot (faktor pengali) 2 kali lebih besar dari waktu dalam kendaraan. Ketidaknyamanan/penalti dari naik dan turun untuk transfer juga ditambahkan dalam biaya total perjalanan, yang berguna untuk menghitung ketidaknyamanan dari perjalanan tidak langsung (perlu transfer). Waktu tunggu yang lebih lama ditambahkan pada simpul-simpul dimana atau sebagai faktor pengali waktu di dalam kendaraan pada saat layanan padat, yang dapat digunakan untuk merepresentasikan kemacetan.

untuk menyediakan dana investasi dan pengembangan. Rasio operasi didefinisikan sebagai pendapatan total dibagi dengan biaya operasional termasuk depresiasi, dan harus berada di kisaran 1,05–1,08.

Di kota-kota yang sebagian besar angkutan umumnya dilayani oleh operator skala kecil atau kepemilikan perorangan, umumnya pengemudi menyewa kendaraan setiap hari (sistem setoran). Pemilik menerima pendapatan tetap dan teratur yang memberikan laba atas investasinya. Di lain pihak, pengemudi perlu memaksimalkan jumlah penumpang agar dapat menutupi sewa kendaraan, biaya bahan bakar dan untuk menyisakan penghasilan. Dengan sistem setoran ini pengemudi memiliki insentif untuk mengemudi dengan cepat (mengebut) dan mengangkut penumpang berlebih untuk memaksimalkan pendapatan. Mereka enggan beroperasi pada waktu dan lokasi di mana permintaan rendah. Karena baik pemilik maupun pengemudi tidak bertanggung jawab atas keteraturan keseluruhan pelayanan, timbul masalah besar dalam menjaga keamanan dan kualitas layanan. Sistem sewa harian (setoran) berkembang sebagai tata kerja sederhana karena hanya memerlukan sedikit manajemen dan sedikit akuntabilitas. Pemilik tidak dapat dengan mudah mengevaluasi rasio operasi yang sebenarnya karena pendapatan total tidak diketahui.

4.2.2 Indikator kualitas layanan

Pendahuluan

Tingkat layanan yang dianggap baik berbeda dari satu negara ke negara lain dan sangat dipengaruhi oleh tingkat pendapatan, nilai waktu perjalanan, kondisi geografis dan iklim, ketersediaan moda alternatif, tradisi dan adat, sikap masyarakat dan karakteristik etnis.

Namun demikian, hasil riset yang dilakukan di seluruh dunia berulang kali menunjukkan bahwa pengguna angkutan umum mengutamakan keterandalan sebagai kualitas layanan yang paling penting dari jasa angkutan, diikuti oleh frekuensi layanan dan kecepatan perjalanan. Ini adalah kunci untuk menjaga 'biaya total perjalanan' keseluruhan tetap rendah. Sementara kebijakan pemerintah cenderung fokus pada menjaga tarif serendah mungkin, ketersediaan

dan kualitas pelayanan dianggap lebih penting oleh pengguna.

Meskipun tidak ada bakuan standar yang dapat diterapkan secara universal mengenai kualitas layanan bus, sejumlah atribut dapat diukur.

Waktu tunggu

Waktu tunggu penumpang merupakan faktor utama dalam keseluruhan kualitas layanan. Di negara berkembang waktu tunggu rata-rata harus dalam wilayah 5–10 menit, dengan maksimal 10–20 menit. Waktu tunggu paling rendah berlaku untuk perjalanan yang cukup singkat dengan frekuensi layanan tinggi dan waktu tunggu yang tinggi akan berlaku untuk perjalanan panjang dan frekuensi layanan rendah.

Mengganti jasa paratransit yang terorganisir longgar dengan layanan yang terkoordinasi, bahkan tanpa menambah kendaraan, cenderung membuat frekuensi layanan lebih teratur dan mengurangi waktu tunggu rata-rata, serta menghilangkan waktu tunggu yang sangat panjang yang kadang-kadang terjadi dalam pelayanan paratransit.

Waktu tunggu tidak perlu diukur secara langsung dan dapat dievaluasi dengan memantau hal berikut ini:

- Frekuensi kendaraan (headways) sepanjang hari untuk memperkirakan waktu menunggu rata-rata;
- Volumen beban kendaraan dan permintaan penumpang di sepanjang rute untuk mengidentifikasi situasi kelebihan muatan yang berakibat pada peningkatan waktu tunggu.

Jarak berjalan kaki ke rute bus

Jarak yang ditempuh penumpang dengan berjalan kaki ke dan dari halte bus adalah indikasi dari keterjangkauan jaringan layanan bus. Dalam jaringan yang cukup baik, penumpang dapat naik bus dalam radius 300–500 meter dari rumah mereka atau tempat kerja. Jarak lebih dari 500 meter dapat diterima untuk pemukiman berkepadatan rendah, tetapi jarak berjalan maksimum tidak boleh melebihi satu kilometer.

Waktu perjalanan

Penumpang tidak bisa diharapkan rela menghabiskan lebih dari dua sampai tiga jam setiap

hari untuk bepergian ke dan dari tempat kerja (pintu ke pintu) di daerah perkotaan terbesar, dan kurang dari itu untuk kota yang relatif kecil. Kecepatan bus rata-rata tidak boleh turun hingga di bawah 10 km/jam di daerah perkotaan yang padat dengan lalu lintas campuran (tanpa jalur bus prioritas) dan dalam kota bekepadatan sedang hingga rendah, kecepatan diharapkan mencapai sekitar 25 km/jam. Rata-rata waktu perjalanan dengan moda-moda utama pada jam puncak pagi di Bangkok tahun 1995 adalah:

- Bus: 64 menit;
- Mobil pribadi: 55 menit;
- Sepeda motor: 34 menit.

Studi Pemodelan dan Data Transportasi Perkotaan 1995, dikutip oleh TP3, hal. 2-5.

Transfer

Kebutuhan untuk transfer antara trayek atau antara moda menambah waktu tunggu dan merupakan ketidaknyamanan bagi penumpang. Hal ini juga menambah biaya perjalanan penumpang sebagai penumpang mungkin harus dibayar untuk setiap mode atau layanan naik. Di kota besar banyak penumpang melakukan satu kali transfer tapi kurang dari 10% penumpang melakukan transfer lebih dari satu kali. Hal ini penting untuk dievaluasi dan merencanakan perubahan struktur trayek dan untuk mengurangi jumlah transfer.

Kebutuhan untuk transfer dirasakan oleh penumpang sebagai beban penalti atas waktu yang sebenarnya dihabiskan untuk berpindah moda atau trayek, bahkan dalam sistem angkutan umum yang terbaik.

Biaya perjalanan

Sementara keterandalan secara konsisten dinilai sebagai kualitas yang paling penting dari sebuah jasa angkutan, biaya perjalanan dianggap sangat penting dalam pilihan moda oleh kelompok berpenghasilan rendah. Keterjangkauan dari tarif/ongkos bus tergantung pada tingkat pendapatan pengguna. Tarif yang terlalu tinggi menyebabkan banyak memilih untuk berjalan. Di negara berkembang tingkat biaya perjalanan bus yang wajar tidak melebihi 10 persen dari pendapatan rumah tangga.

Tarif bus per perjalanan rata-rata akan meningkat sebesar porsi perjalanan di mana satu

atau lebih transfer diperlukan, dan bila tarif dikenakan untuk setiap transfer. Diskon 'tarif terusan', atau transfer gratis hanya tersedia pada sistem angkutan umum yang canggih dan terintegrasi. Mengatur jaringan agar sesuai dengan pola permintaan dengan trayek langsung dapat membantu untuk menstabilkan atau bahkan mengurangi biaya/tarif perjalanan.

4.3 Kerangka perencanaan

Indikator kunci dari efektivitas jaringan bus adalah sejauh mana memenuhi kebutuhan perjalanan masyarakat. Suatu jaringan trayek yang direncanakan secara efisien menjadi titik tolak kinerja keuangan secara keseluruhan dan juga sangat penting untuk sistem tender/peizinan trayek yang kompetitif. Perencanaan jaringan trayek secara sistematis meningkatkan efektivitas anggaran biaya secara keseluruhan. Peningkatan daya saing (dengan moda kendaraan pribadi) dilakukan dengan pemilihan jenis kendaraan angkutan yang dan tetap menjaga frekuensi layanan.

Di kota-kota berkembang, pola pergerakan berubah dengan cepat seiring dengan berkembangnya daerah baru untuk pekerjaan dan pemukiman. Namun, dalam banyak kasus, jaringan angkutan umum tidak responsif terhadap perubahan tersebut karena kurang sistematisnya proses perencanaan atau kendala dalam merubah industri angkutan bus.

Pengetahuan akan sistem angkutan yang sudah ada dan pengalaman bisa menjadi dasar dari proses perencanaan secara kasar, dan lebih baik daripada tidak ada perencanaan sama sekali. Namun, dalam sistem yang lebih besar dari sebuah kota kecil, hanya analisis rinci yang dapat merencanakan jaringan trayek yang optimal, tingkat pelayanan dan kapasitas kendaraan untuk memenuhi permintaan. Umumnya, semakin besar sumber daya dan teknologi yang dituangkan untuk pengumpulan data dan analisis, lebih efektif biaya jaringan yang akan dihasilkan.

Data asal/tujuan penumpang (OD survey) yang rinci diperlukan untuk perencanaan jaringan. Karena besarnya data dan perhitungan yang kompleks, satu-satunya cara praktis untuk menganalisis data perjalanan dan mengevaluasi strategi jaringan alternatif adalah dengan

Transfer dan pilihan perjalanan

Studi terbaru di Inggris menemukan bahwa hanya 1 dalam 5 pengguna bus menilai transfer itu nyaman. Penalti transfer dinilai setara dengan 4,5 menit bagi pengguna bus, 8,0 menit untuk pengguna kereta api dan 8,6 menit untuk mobil; jaminan sambungan/transfer langsung bisa mengurangi penalty bus menjadi 0,9 menit.

Sumber: Development Department Research Programme Research Findings No. 99 'Interchange and Travel Choice' Institute for Transport Studies, Leeds University. <http://www.scotland.gov.uk/cru/resfinds/drif99-00.asp>

menggunakan salah satu dari banyak paket perangkat lunak analisis trayek jaringan berbasis computer (software). Perangkat lunak tersebut akan mengidentifikasi lintasan permintaan (desire line) utama dan prakiraan volume penumpang yang memungkinkan teridentifikasinya jenis layanan dan jenis kendaraan yang paling sesuai.

Kinerja keuangan juga dapat diperkirakan dengan menggunakan proses analitis yang sama. Hal ini memungkinkan untuk mengevaluasi strategi tarif alternatif dengan menggunakan basis data yang sama yaitu dengan analisis elastisitas tarif.

Perkiraan permintaan yang akurat dan analisis kelayakan komersial trayek sangat penting dalam proses perencanaan trayek yang izin trayeknya akan diberikan melalui proses tender kompetitif/lelang. Hal-hal tersebut juga diperlukan untuk penyusunan kriteria lelang; misalnya, kriteria apa yang harus digunakan untuk mengevaluasi penawaran lelang yang menawarkan layanan frekuensi tinggi dengan kendaraan kecil dibandingkan penawaran layanan frekuensi rendah namun dengan kendaraan besar.

Untuk mendapatkan besaran pola permintaan yang akurat diperlukan survei rumah tangga. Membatasi survei pada pengguna saja mengabaikan non-pengguna/pengguna potensial. Ketimbang melakukan survei rumah tangga untuk seluruh kota –yang pekerjaan yang besar– mungkin ditargetkan untuk daerah pinggiran kota dan wilayah komersial baru untuk survei selektif yang rinci.

Data dari survey rumah tangga akan saling melengkapi survey lainnya.

Pencacahan lalu lintas yang teratur juga sangat berguna. Hasil pencacahan lalu lintas tunggal sangat terbatas manfaatnya karena hanya merupakan 'potret' sekali waktu saja, tetapi beberapa pencacahan dapat menghasilkan data 'time-series' (data berseri) yang sangat bermanfaat untuk memantau dampak dari perubahan jaringan trayek yang baru. Data tersebut akan semakin bermanfaat apabila pencacahan dilakukan pada titik-titik beban puncak/maksimal sepanjang koridor. Namun, untuk menghasilkan data beberapa trayek, mungkin dibutuhkan pengamatan di titik-titik yang bukan merupakan

beban puncak. Pencacahan lalu lintas atau survey-survey lainnya dapat digunakan untuk memantau kinerja secara sederhana dan bukan merupakan pengganti data asal-tujuan.

Survey di dalam kendaraan (in-vehicle) dapat menunjukkan tingkat efektifitas jaringan dan transfer secara keseluruhan. Jumlah penumpang naik dan turun dan pencacahan penumpang oleh surveyor sepanjang rute akan menghasilkan profil pembebanan keseluruhan.

Survey persepsi penumpang bermanfaat dalam menilai kinerja jaringan secara keseluruhan. Survei terbatas dapat digunakan untuk memantau perubahan jaringan secara lokal.

Sistem tiket elektronik sangat amat bermanfaat untuk memantau volume penumpang setiap hari secara otomatis. Survey berkelanjutan ini sangat bermanfaat dan memungkinkan analisis pola musiman secara rinci.

4.4 Meningkatkan kapasitas perencanaan

Beberapa instansi pemerintah atau beberapa operator di kota-kota berkembang memiliki kemampuan untuk melakukan perencanaan jaringan secara sistematis. Biasanya, inisiatif untuk perubahan trayek muncul dari keluhan pengguna, melalui jalur politik/media atau langsung dari operator sendiri. Kekurangan bisa diatasi secara bertahap dengan memperpanjang trayek atau, lebih jarang terjadi, dengan trayek baru. Otoritas transportasi kota (Dinas Perhubungan) akan melakukan pendekatan ke operator, mungkin operator bus milik negara atau salah satu organisasi yang mengendalikan layanan paratransit (termasuk omprengan). Dasar hukum pemilihan operator sering tidak jelas dan operator tertentu mungkin diperlakukan lebih baik (dianak-emaskan) daripada yang lain.

Sebuah proses perencanaan jaringan yang terus menerus dengan standar profesionalitas yang tinggi diperlukan kota-kota besar agar kebutuhan warga akan layanan angkutan umum dapat dipenuhi dengan baik.

Biaya untuk melibatkan konsultan asing dalam melakukan studi perencanaan jaringan tidaklah signifikan dibandingkan biaya total yang ditanggung suatu kota akibat jaringan trayek

yang tidak efisien. Seiring dengan waktu, sangat penting bahwa keterampilan untuk melakukan evaluasi rinci terhadap jaringan ditransfer kepada tenaga local (transfer teknologi). Peningkatan kemampuan tenaga ahli lokal yang dimaksud dapat dipercepat penyertaan tenaga lokal dalam kegiatan praktek sementara analisis dilakukan dengan

bimbingan seorang tenaga ahli asing. Seiring dengan peningkatan keahlian lokal, daya manfaat dapat menghasilkan efek maksimum jika keahlian tersebut dikonsentrasikan pada 'lembaga unggul' seperti lembaga studi kebijakan (think tank) atau lembaga yang berinduk pada perguruan tinggi/universitas dan kemudian menyediakan jasa konsultasi ke beberapa kota.

Sayangnya, banyak studi telah dilakukan, tetapi manfaat nyata tidak pernah terwujud karena kendala pelaksanaan sering berasal dari kerangka peraturan yang tidak memadai, kemampuan kelembagaan yang masih rendah dan kepentingan pribadi dalam mempertahankan status quo.

4.5 Output perencanaan

Output dari proses perencanaan adalah rencana pengembangan layanan, yang harus diperbaharui setiap tahun atau sekurang-kurangnya setiap dua tahun. Rencana akan mencakup/menjawab komponen-komponen berikut:

- Laporan yang menjawab sejauh mana kebutuhan terpenuhi;



Gambar 3

Suatu sesi pelatihan praktek dalam pemodelan komputer yang dilakukan selama studi Angkutan Umum Bali di Denpasar, 2000.

Richard Meakin

- Rangkuman usulan trayek baru perubahan layanan: jaringan, kapasitas, kualitas layanan, dan harga, berdasarkan moda, oleh operator, atau untuk tiap wilayah dan trayek. Perubahan yang diusulkan dalam rentang satu tahun akan lebih spesifik, dengan target waktu yang jelas (tanggal yang pasti). Perubahan lebih dari satu tahun dirangkum secara garis besar, dengan periode 3 bulan atau 6 bulan;
- Laporan kinerja keuangan untuk masing-masing sektor industri, dengan indikator waktu dan prakiraan kenaikan tarif di masa depan diperlukan.

Konsultasi publik secara luas untuk rencana pengembangan layanan harus dilakukan. Seluruh elemen kelompok masyarakat, golongan kepentingan lokal, organisasi politik dan operator angkutan umum harus berpartisipasi dalam proses perencanaan tahunan dan didorong untuk mengajukan proposal trayek baru atau perubahan trayek, atau regulasi layanan bus yang baru.

Kotak 2: Reformasi transportasi angkutan umum di Hanoi, Vietnam *

* Kontribusi Dr Walter Molt, Penasehat Pemerintah Kota Hanoi

Latar belakang

Beberapa tahun yang lalu, angkutan umum di Hanoi hampir tidak ada. Pengguna di bawah 2% dari perjalanan penumpang bermotor. Beberapa penelitian/studi telah dilakukan dengan bantuan donor bilateral dan multilateral, dan banyak proposal telah dibuat, namun tidak ada implementasi dari yang terwujud.

Beberapa tahun lalu pemerintah Jerman diminta untuk menyediakan seorang ahli untuk mendampingi Divisi Perencanaan Transportasi Perkotaan Hanoi. Setelah tenaga ahli mulai bertugas di musim panas tahun 1999 visi untuk merevitalisasi angkutan bus kota terwujud.

Kenaikan jumlah pengguna secara luar biasa

Meskipun awalnya hanya ada 1.700 pengguna per hari di salah satu jalur bus besar, yang dipilih sebagai proyek percontohan, telah meningkat menjadi 32.000 (September 2002) penumpang. Dua tahun yang lalu jumlah penumpang pada seluruh trayek bus kota adalah 30.000 orang diangkut per hari, angka ini telah meningkat menjadi 189.000. Dua tahun lalu tidak ada satu pun trayek dengan layanan reguler, saat ini ada layanan bus angkutan dengan frekuensi reguler setiap sepuluh menit pada sejumlah besar trayek dan satu trayek dilayani dengan interval 5 menit. Dua tahun lalu hanya ada 500 pembeli tiket bulanan; pada bulan

September 2002 ada 39.000 tiket bulanan yang diterbitkan, berlaku untuk satu trayek. Mulai Oktober 2002 diperkenalkan tiket bulanan jenis baru, yang berlaku untuk seluruh jaringan. Dalam tiga minggu pertama 14.000 sudah diterbitkan. Dua tahun lalu sebagian besar bus berusia lebih dari 20 tahun; sedangkan saat ini pada semua trayek utama dilayani bus Daiwo baru dan 50 Renault bekas, sumbangan dari Kota Paris.

Langkah-langkah reformasi kunci yang diterapkan

Beberapa langkah yang dapat diidentifikasi dalam mencapai prestasi ini, tentu saja masing-masing melibatkan perubahan besar dalam manajemen dan tata kelola, antara lain:

1. **Layanan reguler dan frekuensi tinggi** (Gambar 5). Sebelumnya, operasi terjebak dalam lingkaran penyediaan-permintaan yang khas. Sejak awal 1990-an jumlah sepeda motor di Hanoi telah meningkat tajam dari mendekati nol sampai lebih dari 1 juta, untuk populasi sekitar 2,5 juta. Sepeda motor di Vietnam biasanya digunakan untuk mengangkut hingga 3 orang, dengan rata-rata 1,34 penumpang per sepeda motor. Pada saat yang sama pemerintah cenderung mengurangi subsidi untuk angkutan umum. Sopir bus diminta untuk membawa sejumlah penumpang per hari dan untuk memberikan untuk mendapatkan sejumlah uang tertentu untuk perusahaan. Sisanya untuk mereka (sistem setoran). Sistem setoran itu terpenuhi dalam hal memberikan uang untuk perusahaan, namun ada persaingan sengit untuk penumpang di terminal



Gambar 4
Memperbanyak armada bus besar di Hanoi menjadi salah satu faktor yang menyebabkan peningkatan pengguna yang besar.

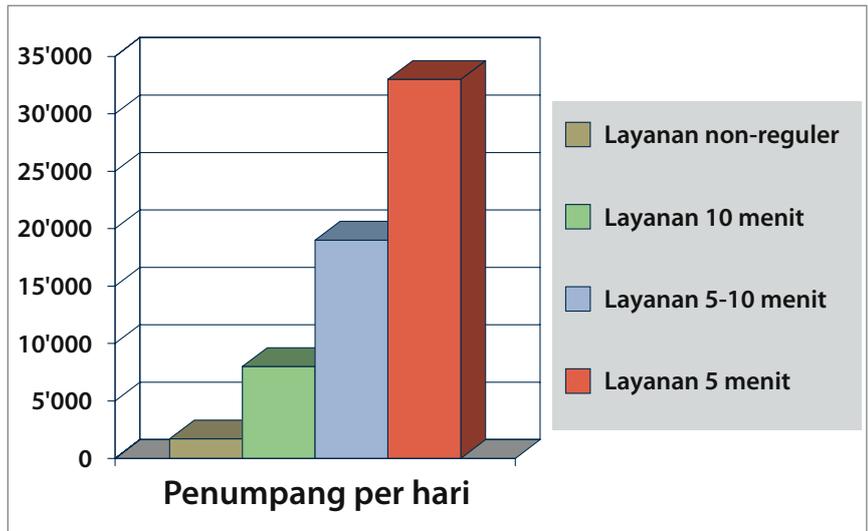
Walter Moltmann, 2002

Gambar 5

Kenaikan jumlah pengguna di Trayek Jalur 32, dengan tingkat pelayanan yang berbeda.

antara bus-bus itu, banyak trayek sering tumpang tindih. Pelayanan angkutan praktis hampir semuanya dari terminal satu ke terminal lain, dan hampir tidak ada penumpang yang naik sepanjang trayek bus, yang waktu beroperasinya tidak bisa dipastikan. Tidak ada kepentingan untuk menyediakan tiket langganan bulanan atau mempromosikan kepada pengguna di mana mereka bisa mendapatkan tiket tersebut. Bus itu dianggap sebagai kendaraan pribadi pengemudi. Sebagai konsekuensi dari sistem operasi seperti ini, transportasi angkutan umum hampir menghilang dari jalan Hanoi.

2. Seorang **manajer baru** berusia muda dari perusahaan bus terkecil setuju untuk mengubah pola operasi. Dia di hanya memiliki 15 bus Renault lamanya, dimana 12 diantaranya siap operasi. Ia berhasil mengoperasikan bus untuk trayek sepanjang 19 kilometer dalam waktu 55 menit. Oleh karena itu, dengan 12 bus, ditambah dua cadangan, dia bisa mulai mengoperasikan layanan tiap 10 menit. Dia menyewa beberapa pemuda untuk mempromosikan tiket langganan bulanan. Dengan jumlah pengguna yang terus tumbuh dan bus sering penuh, bus baru yang disediakan oleh pemerintah kota dan dimasukkan ke dalam layanan. Selama jam sibuk disediakan layanan tiap 5 menit; hasilnya mendongkrak jumlah penumpang hingga 19.000 per hari. Ketika diputuskan untuk mengoperasikan bus pada interval tersebut sepanjang hari, juga di malam hari, hasilnya sangat sukses, jumlah penumpang naik menjadi 32.000. Pada trayek kedua upaya dilakukan tidak berhasil membujuk manajemen perusahaan lain untuk memperkenalkan layanan reguler dengan bus yang lebih besar. Hanya ketika pengelolaan trayek ini dialihkan kepada perusahaan percontohan yang pertama peningkatan jumlah penumpang bisa sampai 14.000 per hari, tentu saja kali ini dengan bus besar. Kedua trayek tersebut secara keseluruhan membawa 37% dari semua penumpang bus kota saat ini. Saat ini biasa didapati calon pengguna menunggu bus yang normal sepanjang koridor.
3. Sementara itu pemerintah kota mengkonsolidasi beberapa perusahaan bus milik



Gambar 6
Salah satu bus kuning Hanoi sedang beroperasi.

Manfred Breithaupt, 2002

pemerintah menjadi satu perusahaan saja, yang mengadopsi pola operasi dari perusahaan percontohan kami. 250 bus baru telah ditambahkan ke dalam layanan, semuanya adalah bus **standar 12 meter atau setidaknya 9 bus meter**. Penggunaan bus besar tentu saja menjadi prasyarat untuk melayani penumpang dalam jumlah besar, dan bus harus menyediakan tempat yang nyaman untuk penumpang berdiri. Dalam minibus, yang digunakan sebelumnya, hal ini tentu saja tidak terjadi.

4. Tanpa disadari oleh pembuat keputusan politik, sistem trayek telah diubah. Jumlah penumpang terbanyak diangkut oleh **trayek-trayek panjang di koridor utama**. Trayek-trayek yang beroperasi di jalan-jalan

kecil pinggir kota, dengan layanan minibus dan interval 15 menit, tidak berhasil. Trayek-trayek yang melintasi kota jauh lebih berhasil daripada trayek-trayek yang berhenti di tengah. Jaringan trayek yang sukses ini terlihat seperti jaringan dari sistem trem atau sistem metro!

5. **Tiket ramah-pelanggan.** Tujuan utama dari tiket langganan bulanan adalah untuk mengurangi kerugian, karena sebagian awak bus sering mengumpulkan uang dari penumpang tanpa memberikan tiket. Tujuan kedua adalah untuk mendapatkan pelanggan tetap. Sementara itu, karena sistem tiket yang baru ini berlaku untuk keseluruhan jaringan trayek, menggunakan bus menjadi sangat murah bagi pelanggan. Awak bus mendapatkan gaji yang lebih tinggi sebagai kompensasi karena mereka tidak lagi menarik uang dari tarif.
6. **Sistem informasi untuk pengguna.** Untuk pertama kalinya dalam sejarah Hanoi, peta jaringan bus diterbitkan dan disebar di halte-halte bus di seluruh penjuru kota. Ini adalah kemajuan yang sangat baik, meskipun informasi dari peta masih jauh dari sempurna, karena lokasi halte bus satu tidak tertera di peta. Transfer bus tetap membutuhkan kiat-kiat khusus dan tidak mudah, karena ada belum ada konsep transfer bagi pengguna.

Penghargaan Asia-URBS

Baru-baru ini Uni Eropa menyetujui program Asia-URBS (program kemitraan kota-kota Eropa dan Asia dan penyaluran dana bantuan), suatu proyek dimana Kota Brussels dan Paris menjadi mitra. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan keselamatan di jalan raya, dan membuat hidup lebih nyaman bagi pengguna bus yang kurang beruntung secara sosial, termasuk cacat, mempromosikan transportasi angkutan

umum dan menaikkan pengguna sebesar 500%.

Proyek ini akan fokus pada pelatihan manajemen, pendidikan pengemudi, menciptakan bengkel percontohan kerja-toko dan depot/pool untuk pemeliharaan bus dan mendesain ulang dan menyelaraskan tiga trayek bus percontohan. Bahkan, proses mendiskusikan dan mempersiapkan proyek telah memulai banyak reformasi, yang telah lama menjadi agenda.

Meskipun beberapa perbaikan telah cepat dipahami, akan memerlukan waktu yang cukup lama untuk memperbaiki seluruh aspek operasi bus. Salah satu contoh adalah kapasitas ruang jalan yang terbatas. Menambah bus di jalan akhirnya akan mengakibatkan menurunkan kinerja. Oleh karena itu penyesuaian infrastruktur harus dibangun. Tingkat layanan mirip dengan angkutan kereta api dapat dicapai, apabila bus yang disediakan infrastruktur khusus (jalur prioritas bus) di koridor utama. Saat ini kota dihadapkan dengan bahaya investasi-berlebih dalam bus dan di kekurangan-investasi di bidang infrastruktur. Namun tetap saja, hal tersebut harus dipahami bahwa aspek penting dari operasi yang lebih baik adalah tata kelola, yang melibatkan pelatihan di semua tingkatan/jenjang.

Di Hanoi angkutan umum perkotaan berkembang pesat dan semua orang yang kembali ke Hanoi setelah jangka waktu tertentu akan menyadarinya. Bagi banyak pengguna, bus sekarang menjadi alternatif yang nyata dibanding sepeda motor yang berbahaya dan sering tidak nyaman.

Angkutan bus kota Ho Chi Minh tidak mengalami perkembangan yang sama dalam beberapa tahun terakhir, meskipun langkah-langkah awal telah diambil sebagai hasil pembelajaran dari contoh Hanoi.

Kotak 3: Mandat yang tidak jelas dan subsidi membengkak Operator milik negara

Indonesia, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka dan Bahrain

Perum Damri (Gambar 7) di Indonesia adalah perusahaan milik negara yang secara langsung diawasi oleh Departemen Perhubungan. Damri mengoperasikan jasa layanan bus kota yang anak perusahaan di 14 kota besar di Indonesia. Menurut undang-undang, tugas utama Damri adalah untuk menyediakan layanan transportasi penumpang dan barang, dan perusahaan juga diharapkan untuk bertindak sebagai 'stabilisator', dan 'dinamisator' (bertugas untuk stabilisasi dan dinamisasi) di sektor transportasi angkutan penumpang. Kerugian Damri atas mengoperasikan 'rute perintis' diganti rugi oleh pemerintah. Melalui Keputusan Menteri Perhubungan pada tahun 1987 Damri mendapat hak eksklusif untuk trayek-trayek utama di perkotaan, dan operator bus swasta terdegradasi menjadi pengumpan dan sub-pengumpan. Meskipun keputusan tersebut tidak berlaku lagi, Damri masih menikmati akses eksklusif ke banyak koridor utama perkotaan.

Di Bangladesh, perusahaan bus milik negara, BRTC, dibebaskan dari semua peraturan perizinan dan mendapat subsidi besar. BRTC bebas untuk beroperasi pada trayek apapun dalam bersaing dengan sektor swasta. Badan Pusat Transportasi

Sri Lanka 'diambil alih oleh rakyat' pada tahun 1993 setelah akumulasi kerugian menjadi isu politik. Lembaga Transportasi Jalan Punjab di Pakistan merugi besar pada tahun 1998. Pada saat mereka mempekerjakan 10.000 karyawan dan hanya mampu mengoperasikan 27 bus dari 850 armada. Direktorat Transportasi Angkutan Penumpang Bahrain menderita kerugian besar pada tahun 2002 ketika biaya pemulihan dari tariff anjlok sampai 20%.

Operator Publik (milik Negara) dan swasta di Beograd

Di Beograd, Serbia (dulu Yugoslavia) (Gambar 8), Operator milik negara GSP memonopoli layanan trem dan bus listrik, dan bus dengan jumlah yang hampir sama (sekitar 700 armada) dengan operator swasta. Proporsi moda dari transportasi angkutan umum adalah 55%, namun menurun pesat dalam dekade terakhir. Tarif diatur secara ketat dan sangat rendah, yaitu tarif datar (jauh dekat sama) sebesar 10 dinar (sekitar 0,16 Euro).

Operator milik negara hanya mampuk mengembalikan (memulihkan) 35% dari total biaya, dan subsidi yang berjalan besarnya sekitar 70% dari anggaran pembangunan tahunan pemerintah kota. Di sisi lain, operator swasta, beroperasi pada tingkat tarif yang sama dan tidak menerima subsidi dari pemerintah (GTZ, *Seminar Sistem Transportasi Perkotaan Berkelanjutan Beograd*, September 2002).



Gambar 7
Bus Damri seringkali kurang terpelihara, meskipun demikian tidak lebih buruk daripada operator swasta di Surabaya, Indonesia.

GTZ SUTP, 2001



Gambar 8
Operator bus swasta di Beograd beroperasi tanpa subsidi. Operator milik negara, sebaliknya, penerimaan tiket hanya mampu menutupi 35% dari biaya operasional.

Karl Fjellstrom, September 2002

5. Regulasi layanan bus

5.1 Pendahuluan

5.1.1 Definisi

Definisi-definisi berikut akan digunakan dalam bab ini:

Kebijakan regulasi adalah arahan khusus, pembatasan atau larangan yang diberlakukan oleh undang-undang atau atas kewenangan pemerintah.

Kerangka regulasi adalah konsep yang lebih luas dari berbagai macam insentif, hak/kebebasan dan perangkat peraturan di mana otoritas negara/pemerintah memainkan peran utama.

Konteks peraturan tidak hanya mencakup kerangka peraturan dan langkah-langkah pemerintah, tetapi meliputi seluruh elemen yang berpengaruh pada perilaku sistem operasional (misalnya pasar, asosiasi operator, organisasi non-pemerintah, dll)

5.1.2 Pentingnya persaingan yang sehat

Dalam beberapa tahun terakhir ini telah diakui secara luas bahwa insentif yang diberikan oleh persaingan sehat lebih efektif dalam mempromosikan efisiensi dan meningkatkan ketanggap-an terhadap kebutuhan dalam layanan transportasi daripada arahan maupun penyediaan layanan langsung oleh institusi pemerintahan. Prinsip-prinsip umum ini tunduk pada beberapa syarat berikut:

Penelitian terbaru (oleh Halcrow Fox untuk Departemen Kerjasama Pembangunan Internasional, Inggris Mei 2000) menyimpulkan bahwa:

- Kompetisi dapat menjadi kekuatan yang besar untuk mendorong perbaikan, tetapi hanya akan membawa manfaat besar jika dilakukan dengan tepat, sungguh-sungguh dan tidak diatur secara berlebihan.
- Peraturan tidak bebas risiko – bias mahal dan jika diterapkan secara sembrono dapat menghambat inovasi dalam penyediaan layanan dan menghambat persaingan sehat.
- Tidak ada rezim peraturan yang optimal untuk semua sistem. Tidak ada yang sempurna. Strategi yang paling tepat harus dipilih dan disesuaikan dengan kondisi setempat. Faktor-faktor dalam pilihan ini meliputi:
 - Factor geografis, karakteristik demografi dan sosial ekonomi;
 - Kebijakan transportasi publik dan kebijakan tarif;
 - Kapasitas kelembagaan;
 - Struktur industri;
 - Jenis dan moda transportasi di daerah tersebut.

5.2 Tipologi peraturan

Berbagai macam struktur pasar dan rezim peraturan yang terkait ada di sektor angkutan bus, mulai dari monopoli publik atau swasta sampai sistem pasar terbuka. Penelitian DfID (Departemen Kerjasama Pembangunan Internasional Inggris) diatas menyarikan klasifikasi di kolom kiri dari Tabel 2. Namun demikian diakui bahwa rezim yang berbeda bisa diterapkan di wilayah yang sama untuk moda yang berbeda, misalnya mungkin ada pasar yang tidak resmi atau tidak diatur untuk paratransit yang beroperasi secara paralel dengan sistem jaringan formal.

Klasifikasi ini menggabungkan tiga konsep berikut:

1. strategi regulasi;
2. jenis pasar;
3. akses ke pasar dan sarana pengadaan.

Untuk memudahkan pembahasan opsi-opsi dalam modul ini, dibuat tiga klasifikasi sederhana (ditampilkan di kolom kanan dari Tabel 2) akan digunakan, berdasarkan tingkat persaingan:

5.2.1 Tanpa persaingan

Bagian berikut ini mengacu pada pasar tertutup. Tanggung jawab untuk menyediakan layanan

Tabel 2: Klasifikasi pasar dan persaingan

Klasifikasi	Tingkat persaingan
Monopoli	Tanpa persaingan
Kontrak Manajemen Kontrak biaya jasa layanan bruto (gross) Kontrak biaya jasa layanan bersih/netto (net) Kontrak lisensi Konsesi Perizinan/lisensi berbasis jumlah/kuantitas (Quantity licensing) Perizinan/lisensi berbasis mutu/kualitas (Quality licensing)	Kompetisi Terkendali
Pasar terbuka	Persaingan terbuka

angkutan umum dipegang oleh operator tunggal baik perusahaan swasta (misalnya Layanan Bus Singapura pada tahun 1973–1984) atau yang lebih lazim ditemui; suatu lembaga pemerintah yang merencanakan dan langsung mengoperasikan layanan (misalnya Transportasi di London pra-1985, Bangkok, banyak kota di Jerman dan Amerika Serikat, Bucharest, Wina, kota di China banyak sebelum usaha patungan bus pertama pada tahun 1990, sebagian besar kota bekas Uni Soviet). Banyak karakteristik/sifat monopoli yang juga dimiliki oleh oligopoli. Model monopoli sangat lazim sebelum tahun 1980-an.

Monopoli adalah struktur industri dan kondisi dimana tidak ada persaingan. Penelitian DfID menyimpulkan bahwa:

Monopoli pemerintah, hampir selalu, kurang efisien dibandingkan sistem yang kompetitif. Hal ini terjadi karena kombinasi dari intervensi politik, manajemen dengan insentif yang buruk, organisasi serikat buruh yang terlampau kuat, beban sosial yang berlebihan dan lainnya. Tidak semua sifat tersebut didapati di semua sistem monopoli pemerintah dan kondisinya sangat bervariasi, tetapi hampir semua, kondisinya adalah cukup signifikan mempengaruhi efisiensi yang lemah dibandingkan dengan sistem kompetitif yang dipilih dan diterapkan secara seksama. Namun demikian, monopoli pemerintah memiliki keunggulan dari segi kontrol pemerintah yang lebih dekat terutama mengenai kualitas layanan dan tarif. Hal ini dapat membuat integrasi dan perhatian kepada kebutuhan sosial masyarakat secara luas dan kebutuhan lainnya lebih mudah dicapai. Tetapi sistem ini juga memerlukan koherensi tujuan dan tindakan dalam pemerintah yang sering kali luput. Dalam studi kasus dan kajian pustaka kami, belum ditemui contoh di mana monopoli pemerintah murni menjadi pilihan yang unggul terhadap sistem kompetitif yang dirancang dengan sangat baik.

Namun demikian, monopoli penyediaan angkutan bus bukanlah monopoli penyediaan transportasi perkotaan secara keseluruhan. Akan ada persaingan antara bus dan moda angkutan umum lainnya (kereta api, angkutan penyebrangan) dan, jika monopoli gagal untuk memberikan pelayanan yang memadai, hal

tersebut membuka kesempatan bagi operator paratransit informal untuk memasuki pasar. Setelah berdiri, paratransit menjadi pesaing yang sangat efektif melawan operator monopolistis milik pemerintah yang berpuas diri dan sangat sulit untuk dikontrol atau dibatasi.

Yang paling penting adalah persaingan antara moda angkutan umum dan kendaraan tak-bermotor (berjalan dan sepeda) dan moda kendaraan pribadi bermotor, khususnya sepeda motor dan mobil pribadi. Penelitian DfID menyimpulkan bahwa kompetisi internal antara penyedia angkutan umum lebih efektif dalam mempromosikan perbaikan layanan dari kompetisi dengan mode pribadi.

5.2.2 Kompetisi terkendali

Kompetisi dapat dikontrol/dikendalikan dengan dua cara:

- Kompetisi untuk meraih pasar (for the market): seorang operator diberikan hak eksklusif untuk menyediakan layanan. Kompetisi dilakukan untuk menentukan siapa yang mendapatkan hak eksklusif tersebut.
- Kompetisi di dalam pasar (in the market): operator bersaing untuk mendapatkan penumpang, sesuai dengan aturan-aturan tertentu.

Terdapat banyak kasus dimana terjadi campuran antara keduanya; kompetisi terjadi baik untuk meraih pasar dan di dalam pasar, misalnya di mana sejumlah operator diberikan hak operasi dan kemudian bersaing untuk penumpang.

Dalam kasus apapun, pemerintah yang kompeten diperlukan untuk mengawasi dan mengendalikan kompetisi: mengelola proses yang kompetitif untuk memberikan hak operasi secara eksklusif atau non-eksklusif dan dalam kasus kompetisi di dalam pasar, pemerintah wajib menetapkan aturan yang mengatur kompetisi 'di jalan raya'.

Kota maju

Di kota-kota maju, persaingan dikontrol dengan cara *untuk meraih pasar* (for the market), yaitu kompetisi untuk memperoleh hak operasi. Hal ini dikarenakan oleh angkutan umum di kota-kota tersebut hampir selalu membutuhkan subsidi besar dan persaingan untuk pasar ditentukan dengan cara memberikan hak operasi

Peran sepeda motor di negara berkembang

Sepeda motor kecil di negara berkembang menawarkan tingkat layanan tinggi (tidak ada waktu tunggu, kecepatan perjalanan tinggi dari pintu ke pintu) dan murah sehingga sangat sulit untuk disepandankan dengan transportasi angkutan umum apapun bentuknya. Di Bali, Indonesia pada tahun 1999 proposi moda untuk perjalanan bermotor adalah: sepeda motor 76%, mobil 20% dan bus 4%. Di Hanoi Vietnam pada 2003, bus membawa kurang dari 10% dari perjalanan, sedangkan pangsa sepeda motor sekitar 80%. Tantangan kebijakan utama di kota-kota berkembang adalah untuk memindahkan perjalanan dari sepeda motor ke transportasi angkutan umum dan memperlambat tingkat perpindahan pengguna sepeda motor naik tingkat ke mobil pribadi.

Kebutuhan akan reformasi

Badan Transportasi Jalan Punjab, suatu badan usaha milik negara di Pakistan, mencapai suatu kondisi di awal tahun 1997 di mana dari armada sebesar 845 bus hanya 27 bus yang layak operasi, tapi memiliki lebih dari 10.000 karyawan dalam daftar gaji perusahaan. Staf di-PHK dengan bantuan Bank Dunia dengan biaya PKR (Pakistan Rupee) 2 miliar.

pada operator yang subsidi dengan jumlah yang paling rendah pada tingkat layanan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Karena prinsip bahwa setiap moda angkutan harus menutupi biaya operasi dari tarif ditinggalkan demi integrasi jaringan, solusinya adalah menentukan tarif jasa dengan kriteria kelayakan ekonomi daripada penutupan biaya semata.

Strategi persaingan untuk meraih pasar telah diadopsi, dengan berbagai tingkat kecanggihan yang bervariasi, oleh banyak kota di negara maju misalnya kota-kota dari Uni Eropa termasuk London, Dublin, Kopenhagen, Stockholm, Helsinki, juga kota-kota di Australia dan Selandia Baru dan Amerika Serikat.

Administrasi dari sistem yang terintegrasi penuh dan kompetisi yang sangat dikendalikan menuntut kemampuan profesional yang cukup tinggi dan dasar hukum yang kuat. Standar transparansi yang tinggi, integritas dan keadilan diperlukan jika para operator diharapkan mempercayai proses penunjukkan melalui tender.

Kota-kota berkembang

Di kota-kota negara maju, perencanaan transportasi dan kapasitas pengaturan kuat tetapi kompetisi yang agak lemah. Di kota-kota negara berkembang sebaliknya. Memang benar bahwa keberhasilan pelaksanaan strategi persaingan yang dikendalikan hampir menjadi ciri khas sebuah kota yang maju.

Relatif sedikit kota-kota berkembang yang telah memperkenalkan persaingan pasar. Beberapa upaya telah dilakukan, dengan hasil yang beragam karena masalah dalam desain atau pelaksanaan proses tender, dan dalam pengawasan berikutnya dari kontrak. Meskipun demikian, persaingan yang efektif jarang didapati di negara berkembang juga karena kurang mutakhirnya kerangka regulasi dan kapasitas kelembagaan yang masih rendah. Ada banyak kendala dalam menghasilkan persaingan yang efektif, karena operator bus sendiri cenderung untuk mengorganisir diri untuk mencegah masuknya pendatang baru, atau bahkan mencegah datangnya moda transportasi lain, ke dalam trayek dan wilayah mereka. Ketika hal ini terjadi, pemerintah sebagai pihak yang berwenang membuat regulasi justru sering tunduk kepada organisasi yang menguasai trayek tersebut, dan

menggunakan mereka sebagai perantara. Upaya untuk menantang kekuatan monopolistik asosiasi para operator adalah langka, dan dapat memicu perlawanan balik.

5.2.3 Pasar terbuka (deregulasi)

Dalam sistem pasar terbuka, setiap operator berkualitas, yaitu yang memenuhi kriteria yang ditetapkan secara organisasi dan keselamatan diberi kebebasan untuk mengoperasikan layanan sesuai keinginan masing-masing operator, termasuk menentukan trayek sendiri. Contohnya yang terdokumentasi baik adalah di kota-kota Inggris di luar London.

Ada beberapa contoh industri bus yang sudah dideregulasi di negara-negara berkembang yaitu kota-kota di mana pemerintah mengambil langkah-langkah untuk menjamin keterbukaan pasar. Namun demikian, banyak contoh industri bus tidak diatur secara efektif.

5.2.4 Vakum (Hampa) peraturan

Jika pemerintah tidak memiliki kebijakan yang jelas, maka prioritas dan prosedur, pengambilan keputusan cenderung dilakukan secara *ad hoc*, dan setiap masalah harus dinegosiasikan dengan berbagai kelompok yang berkepentingan.

Ketiadaan prinsip menciptakan 'kehampaan peraturan' di mana operator dapat merasa memiliki hak, yang kemudian menjadi mendarah-daging, yang kemudian mereka pertahankan mati-matian. Bahkan operator ilegal yang telah mapan dalam situasi kesenjangan di pasar yang diciptakan oleh sistem yang kaku dalam menanggapi perubahan permintaan, dapat merasa memiliki hak operasi.

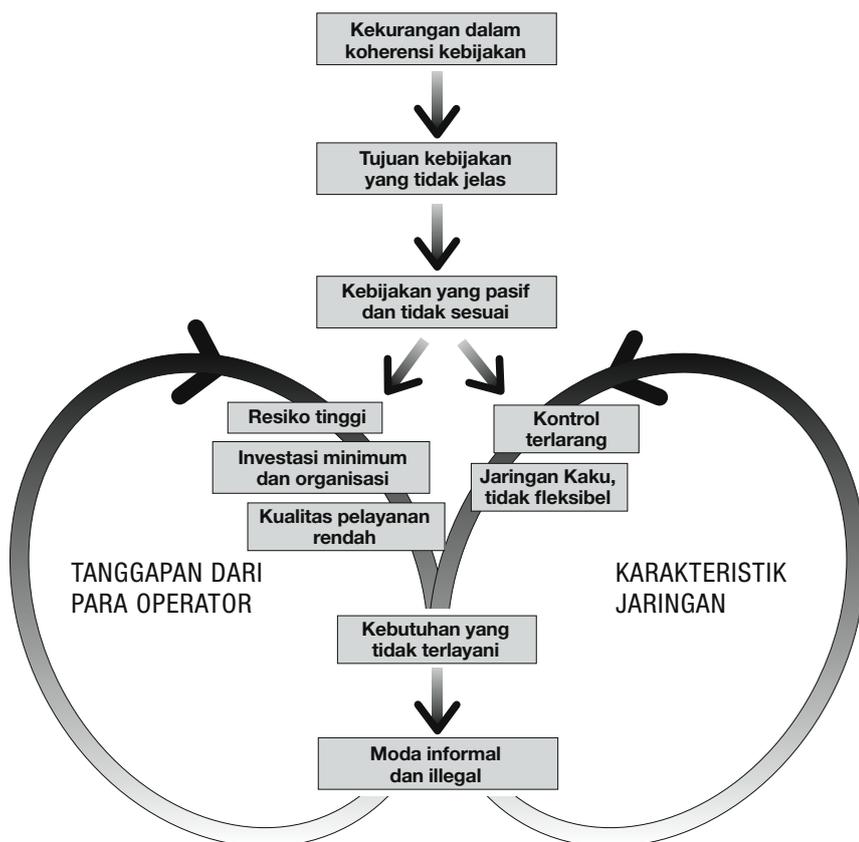
Suatu kehampaan peraturan juga mendorong operator dari berbagai moda angkutan untuk berkonsolidasi dan membentuk asosiasi para pengusaha, sering kali dipimpin oleh 'orang kuat' yang berpengaruh, dimana tujuannya adalah untuk melindungi kepentingan anggota terhadap inisiatif kebijakan yang tidak menguntungkan bagi golongan mereka. Mereka juga cenderung untuk memaksakan kontrol yang tidak selaras dengan hukum dan menarik pungutan dari operator.

Organisasi semacam itu dapat mengklaim mewakili kepentingan golongan operator secara sah, dan dalam beberapa hal (misalnya dengan

mengontrol akses ke izin trayek, moda atau wilayah operasi) memang memegang mandat dari para operator. Karena keanggotaan yang besar dan cenderung menjadi militan, organisasi-organisasi ini seringkali memiliki kekuasaan yang cukup besar, dan akhirnya dapat memiliki kekuatan lebih daripada pemerintah. Kekuasaan ini dapat lebih ditingkatkan menjadi 'korupsi pemerintah' (misalnya, hasil dari pungutan haram dan pemerasan dialirkan kepada oknum aparat pemerintah, yang kemudian memiliki kepentingan dalam mempertahankan sistem yang busuk itu). Pada akhirnya, operator seakan memiliki hak veto, yang dilakukan melalui aksi pemogokan atau demonstrasi. Penggunaan hak veto ini, atau antisipasi pemerintah akan digunakannya hak veto, cenderung berujung pada keraguan oleh pemerintah atau keengganan untuk melakukan terobosan-terobosan.

Dampak dari kehampaan peraturan adalah seringnya terjadi perselisihan, baik antara pemerintah dan pengusaha, dan antara berbagai kelompok operator. Negosiasi atau penghindaran konflik-konflik ini dapat menyita banyak sumber daya manusia (staf pemerintahan), sehingga tugas utama mereka dari untuk melakukan pemantauan sistematis dan perencanaan menjadi terbengkalai.

Ini juga berdampak pada keputusan-keputusan kecil (seperti perubahan trayek yang mempengaruhi trayek lain) cenderung dieskalasi ke tingkat pimpinan pemerintahan. Negosiasi antara pemerintah dan operator cenderung kurang memperhatikan kepentingan pengguna. Regulasi Ad-hoc pada dasarnya bersifat reaktif. Permasalahan hanya didengar ketika sudah menjadi cukup besar, atau perdebatan yang cukup sengit. Ada kecenderungan mencari solusi sementara dan kompromistis –untuk mengobati gejala– yang akhirnya melanggengkan kebijakan yang ad hoc tersebut. Dampak kebijakan ad hoc adalah tingkat perubahan yang sangat lamban. Seringkali 'perimbangan kekuatan' antara operator dan pemerintah lebih menguntungkan operator. Siklus kemudaran akibat kurangnya kebijakan dan regulasi yang jelas, peraturan yang tidak tepat, pengendalian liar, menyebabkan terbengkalainya kebutuhan, bermunculannya moda ilegal, dan lestarnya pelayanan buruk dan rendahnya investasi diilustrasikan dalam Gambar 9.



5.3 Peran pemerintah

Peran yang dimainkan oleh pemerintah atau pengawas akan bervariasi antara tiga model, (tidak ada persaingan; persaingan yang dikendalikan dan persaingan terbuka) tetapi badan yang efektif diperlukan untuk suksesnya masing-masing model.

Dibawah model 'tanpa persaingan' diperlukan badan pengawas untuk memastikan bahwa operator memenuhi standar layanan tertentu, cakupan dan kualitas kinerja. Namun demikian, dalam sistem monopoli oleh swasta pemerintah mungkin tidak memiliki kekuasaan yang memadai untuk menindak operator jika standar tidak dipenuhi karena operator petahana (incumbent) akan sulit untuk diganti dalam jangka pendek dan sering akan menyalahkan kelemahan pada kekurangan peraturan atau kondisi operasional. Dengan tidak adanya operator pembanding, pemerintah akan cenderung untuk menerima tanpa kritik. Hal ini dapat melemahkan inisiatif perencanaan dan terobosan oleh pemerintah.

Gambar 9
 Suatu 'lingkaran-setan' yang menggambarkan bagaimana lembaga-lembaga regulasi yang tidak efektif dapat membuat risiko menjadi semakin tinggi / kesetimbangan biaya rendah / kualitas rendah dalam industri transportasi angkutan umum.

Louis Berger Inc, 2002

Dalam kasus operator sektor publik/badan usaha milik pemerintah, badan pengawas mungkin berada 'satu atap' dengan operator (biasanya suatu departemen atau dinas di pemerintahan kota) dan tidak sepenuhnya independen. Kemungkinan lain adalah adanya dewan pengawas.

Monopoli memberikan insentif yang buruk untuk melakukan pengendalian biaya (cenderung boros biaya operasi) dan badan pengawas mungkin memiliki tugas untuk menyampaikan tuntutan-tuntutan kepada pemerintah untuk menanggung biaya defisit operasi yang terus meningkat. Pemerintah sendiri dapat menjadi penyebab defisit akibat pemborosan ini, misalnya dengan menambah pegawai berlebih.

Pemerintah mungkin tidak bersedia untuk menaikkan tarif ke tingkat kelayakan finansial karena alasan politik. Ini adalah jalan yang terjal dimana perusahaan bus pemerintah yang monopolistis seringkali terjungkal. Pibusukan dapat mencapai tingkat yang ekstrim sebelum keharusan untuk reformasi disadari.

Dalam persaingan yang dikendalikan dengan cara 'untuk meraih pasar', pemerintah akan bertanggung jawab untuk perencanaan dan pengembangan pelayanan angkutan umum keseluruhan, termasuk semua moda, mungkin sampai mendetil ke jadwal operasi.

Peran pemerintah akan mencakup:

- Perencanaan infrastruktur transportasi dan sistem teknis (seperti sistem informasi dan sistem tiket);
- Menentukan setiap trayek dalam jaringan dan menetapkan parameter layanan;
- Pengadaan jasa melalui tender dan kontrak, dan mengelola kontrak-kontrak;
- Memecahkan masalah koordinasi antar operator;
- Pemantauan/supervisi kepatuhan operator setiap kontrak trayek/koridor;
- Pemantauan jaringan secara keseluruhan terhadap permintaan;
- Penetapan tarif pengguna.

Untuk tugas-tugas ini, sebuah basis data transportasi angkutan yang komprehensif perlu dibangun dan dipelihara.

Lembaga (dinas atau badan pemerintah lainnya) yang berwenang juga akan menjadi penasihat utama pimpinan pemerintah dalam kebijakan

angkutan umum. Lembaga tersebut akan merekomendasikan standar pelayanan termasuk kapasitas dan kualitas, standar lingkungan, tarif, kendaraan dan kondisi ketenagakerjaan.

Dalam pasar terbuka tanggung jawab utama pemerintah adalah memastikan bahwa persaingan tetap efektif, dan untuk mempertahankan dan menegakkan standar keselamatan minimum (termasuk kelaikan jalan) dan standar lingkungan bagi operator dan kendaraan. Peran pemerintah tidak akan sampai pada perencanaan jaringan dan jasa secara komprehensif – ini akan dilakukan oleh operator. Sistem pendaftaran trayek dan bus digunakan sebagai sarana untuk memonitor jaringan pelayanan oleh pemerintah. Pemerintah mungkin memiliki tanggung jawab untuk pengadaan layanan yang tidak tersedia oleh pasar. Hal ini akan dilakukan melalui tender dan kontrak.

5.4 Faktor-faktor yang membedakan kerangka regulasi di kota-kota berkembang dan kota-kota maju

Seperti telah dijelaskan di atas, ada perbedaan yang mencolok antara kota-kota berkembang dan kota-kota maju dan dalam hal karakteristik dasar dari sistem angkutan umum mereka. Hal inilah menentukan kerangka regulasi mereka.

Ciri sistem angkutan umum yang khas kota-kota berkembang adalah:

- Tidak ada subsidi, kecuali dimana perusahaan bus milik pemerintah mendapat subsidi berupa talangan, yaitu dimana defisit mereka dibebankan ke anggaran pemerintah. Perusahaan swasta biasanya menutupi biaya sepenuhnya dari tarif. Hal ini disebabkan beberapa alasan:
 - Sebagian besar kota berkembang sangat bergantung pada sistem paratransit yang rendah-biaya dan rendah-kualitas (murah-meriah) yang akhirnya mencapai cost recovery/kelayakan finansial meskipun terdapat kendala keterjangkauan pengguna. Moda paratransit mengisi kesenjangan dari segi kualitas, cakupan jaringan atau kapasitas moda angkutan formal;
 - Tata kelola subsidi membutuhkan mekanisme administratif yang canggih agar memastikan dana subsidi tersalurkan secara efisien dan bertanggung jawab.

Pemerintah kota berkembang sering kekurangan kemampuan dalam hal ini;

- Subsidi paling mudah diterapkan pada sistem yang dilayani oleh perusahaan besar yang akuntabel dan bertanggung jawab, sedangkan perusahaan perorangan sangat mendominasi di kota-kota berkembang;
- Pemerintah kota berkembang sering kekurangan dana untuk mensubsidi angkutan umum, karena ada prioritas lain.
- Integrasi trayek, moda dan tarif relatif sedikit atau jarang terjadi;
- Kerangka regulasi tidak mengenakan kewajiban pelayanan pada operator. Hal ini sering didapati karena pihak berwenang tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk merencanakan jaringan trayek dan menegakkan kewajiban pelayanan. Peraturan cenderung permisif – kendaraan diberi izin untuk beroperasi pada trayek dan insentif utama untuk mengoperasikan kendaraan adalah insentif operator untuk menghasilkan

pendapatan dari tarif penumpang. Tidak ada sanksi akibat kegagalan beroperasi. Perubahan trayek dan kapasitas cenderung inkremental, dan biasanya dalam menanggapi tekanan dari masyarakat atau operator.

- Persaingan di pasar umumnya tidak efektif meskipun terdapat beberapa operator karena langkah-langkah peraturan pemerintah yang membatasi berlebihan dan oleh asosiasi operator yang membatasi akses ke trayek dan terminal. Apabila persaingan terjadi pada paratransit, cenderung untuk ada insentif bagi peningkatan layanan. Menciptakan persaingan di dalam pasar atau untuk meraih pasar, membutuhkan perencanaan yang efektif dan kemampuan menegakkan regulasi, setidaknya untuk mewajibkan pelayanan dan mengembangkan jadwal minimal. Apabila terdapat operator milik pemerintah, mereka cenderung memiliki keunggulan komersial dan seringkali didapati peraturan yang melindungi mereka dari kompetisi;

Kotak 4:

Tahapan dalam pengembangan sistem angkutan umum Singapura

Sistem transportasi angkutan umum Singapura dianggap sebagai sistem 'berkembang' di tahun 1970-an dengan operator bus monopolitis SBS menyediakan layanan yang buruk, pada jam sibuk ditambah oleh bus sekolah dan bus kontrak berdasarkan 'skema tambahan', menyerupai paratransit. Peraturan ini dibuat oleh Departemen Perhubungan.

Pada tahun 1987 trayek MRT pertama kali dibuka dan untuk memfasilitasi integrasi, undang-undang mengamanatkan pembentukan Dewan Transportasi Publik (PTC) pada tahun 1987 dengan tanggung jawab untuk menyetujui trayek bus dan tingkat tarif untuk bus, taksi dan MRT. Pada tahun 1989 perusahaan Transportation Link Ltd (TL) didirikan, dengan modal investasi patungan dari SMRT, SBS, dan TIBS untuk melakukan perencanaan trayek bus terpadu dan mengelola sistem tiket terintegrasi. Pengembangan ini menaikkan Singapura ke kategori 'maju' dalam sistem transportasi angkutan umum kota. Luar biasa, namun angkutan umum tidak disubsidi secara langsung, kecuali dalam bentuk biaya infrastruktur.

Integrasi dilanjutkan dengan pembentukan SLTA pada tahun 1995, rasionalisasi trayek bus untuk

menunjang perluasan jaringan MRT dan jaringan LRT (yang terdiri 95 stasiun pada tahun 2003) dan sistem tiket elektronik universal berupa smart-card 'ez-link' diperkenalkan pada tahun 2002. Ini bertujuan untuk memperlancar perjalanan sepanjang jaringan angkutan umum.

Uniknya, sebagai sistem perkotaan yang sangat maju, subsidi transportasi di Singapura terbatas pada biaya modal dan infrastruktur saja (yang mencakup terowongan, drainase, stasiun, sistem persinyalan dan set pertama kereta api pada trayek baru) namun jumlah subsidi sangatlah besar mengingat pembangunan 128 km dari metro dan light rail dalam dua puluh tahun terakhir. Biaya operasional ditutupi oleh tarif.

Sistem duopoli dalam penyediaan layanan bus (oleh SBS dan TIBS) dipertegas dengan kebijakan transportasi tahun 1996 dengan alasan stabilitas dan potensi untuk mensubsidi trayek bus yang merugi secara internal dengan subsidi silang. Pemerintah mengklaim bahwa dua operator bus bersaing 'dalam hal tingkat efisiensi, efektivitas biaya dan tingkat pelayanan', dan menyatakan bahwa Singapura tidak akan bergerak menuju persaingan yang lebih intensif di pasar jasa angkutan bus, atau persaingan 'untuk meraih pasar' (demi terciptanya pasar bebas). (A World Class Transport System. White Paper. Singapore Land Transport Authority 1996.)

- Kemampuan kelembagaan yang rendah membatasi ruang lingkup fungsi regulasi dan terjadi kesulitan dalam menerapkan langkah-langkah regulasi di sektor informal; regulasi sering terbatas pada penerbitan izin dan menarik pungutan.

Ciri sistem transportasi di kota-kota maju:

- angkutan umum disubsidi, biaya transportasi umumnya tinggi, sepadan dengan kualitas yang tinggi pula. Mungkin ada prosedur untuk memastikan agar pelayanan yang diperoleh adalah yang terbaik untuk dana subsidi yang dikeluarkan;
- Kualitas layanan dan kehandalan yang tinggi untuk mencapai tujuan mengalihkan perjalanan dari kendaraan pribadi, memberikan kesetaraan mobilitas kepada anggota masyarakat yang kurang beruntung serta memenuhi standar lingkungan yang tinggi, tidak dibatasi oleh penetapan tarif;
- Integrasi antara moda sangat baik, trayek dan tarif terintegrasi; tarif yang berlaku umum dan/atau diterapkan sistem tiket tunggal terintegrasi. Pengumpulan penghasilan dari tarif dilakukan oleh pemerintah maupun dengan sistem lain yang mengatur pembagian hasil pendapatan tarif di antara para operator;
- Tidak ada moda paratransit informal;
- Operator dikenakan kewajiban pelayanan;
- Terdapat otoritas transportasi yang efektif dengan kemampuan yang sangat canggih untuk perencanaan, pengadaan jasa pelayanan dan pemantauan, diarahkan oleh dewan pengawas yang kekuasaan dan tugasnya diatur oleh undang-undang;
- Mungkin ada operator milik pemerintah yang mendapatkan hak monopoli.

Karakteristik dari sistem yang sudah sangat maju disadari sebagai model yang diacu oleh rancangan regulasi transportasi Uni Eropa yang dijelaskan dalam bab berikutnya.

Dengan karakteristik-karakteristik yang telah dijelaskan diatas, kota dapat diklasifikasikan berdasarkan tahap pengembangan sistem transportasinya, dan juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi sejauh mana sistem transportasi tersebut telah bertransisi dari satu kategori ke kategori berikutnya. Contoh dari pengalaman Singapura akan dijelaskan di bawah ini.

5.5 Implementasi persaingan yang dikendalikan

Ada dua pokok pembahasan dalam strategi persaingan yang dikendalikan:

- Strategi regulasi;
- Akses terhadap pasar: cara pengadaan.

5.5.1 Strategi regulasi

Angkutan umum di sebagian besar Eropa, Amerika Utara, Australasia (termasuk Australia, Selandia Baru dan negara-negara kepulauan Pasifik) dan kota-kota bekas negara komunis beroperasi dengan model monopoli pemerintah. Akhir-akhir ini ada kecenderungan kuat menuju model kompetisi yang dikendalikan dengan cara mengontrakkan penyediaan layanan angkutan umum ke beberapa pemasok/ operator, dimana kontrak memberikan hak eksklusif untuk jangka waktu tertentu. Kecenderungan ini telah diperkuat oleh draft peraturan Uni Eropa yang akan dijelaskan berikut ini.

Relatif sedikit kota-kota negara berkembang yang telah mengadopsi model kompetisi dengan tender kontrak, walaupun beberapa negara Amerika Selatan telah memulainya.

Jenis-jensi kontrak

Terdapat beberapa strategi kontrak, antara lain:

- Kontrak manajemen, di mana pemerintah memiliki aset;
- Kontrak jasa layanan: baik 'biaya kotor' (bruto) maupun 'biaya bersih' (netto).

Kontrak layanan – biaya kotor atau biaya bersih

Dalam kontrak 'biaya kotor', semua pendapatan dikumpulkan oleh otoritas/ pemerintah, sehingga resiko pendapatan ditanggung pemerintah. Yang menjadi pertimbangan operator hanyalah biaya menyediakan layanan sesuai kontrak, yang dapat diperkirakan dengan tingkat akurasi tertentu.

Dalam kontrak 'biaya bersih', dimana operator membuat penawaran berupa prakiraan pendapatan yang diharapkan untuk trayek tertentu, ditambah jumlah subsidi (jika ada) yang diperlukan untuk menutupi biaya mereka. Penawaran akan mencakup premi yang telah memperhitungkan risiko bila pendapatan yang diharapkan tidak tercapai. Dalam tender-tender yang dilakukan Kota London, di mana permintaan

penumpang untuk masing-masing trayek sudah terbentuk sejak lama dan sudah mapan, biaya bus per km hasil tender adalah sekitar 10% lebih murah dengan kontrak biaya-kotor dibanding kontrak biaya-bersih. (Rezim Tender Bus London -Prinsip dan Praktek. Toner JP. Konferensi Internasional ke-7 Kompetisi dan Kepemilikan dalam Transportasi Angkutan Penumpang Darat Juni 2001)

Di kota-kota seperti Hanoi, Vietnam, yang tidak memiliki jaringan trayek bus yang luas, data dasar seperti data kebutuhan penumpang potensial di koridor tertentu dan elastisitas permintaan dalam kaitannya dengan tarif harus diperkirakan dan dianalisis dari data-data empiris. Akurasi prediksi tersebut tergantung pada kualitas input data dan dapat diharapkan bahwa operator peserta tender akan

Kotak 5: Sistem Lisensi Bus di Hong Kong

Situs web Pemerintah Hong Kong memberikan gambaran umum dari sistem kontrak lisensi transportasi angkutan umum di Hong Kong.

Diadaptasi dari <http://www.info.gov.hk/info/franchis.htm>, diperbarui Oktober 2002

Kontrak lisensi bus telah diberikan melalui tender sejak tahun 1991. Perusahaan bus pemegang kontrak lisensi menghadapi persaingan tajam dari moda transportasi lainnya, termasuk kereta api dan minibus pemerintah. Pada paruh pertama tahun 2002, perusahaan bus pemegang lisensi mengangkut 39,1% dari perjalanan angkutan umum harian.

Ada lima perusahaan bus dan satu perusahaan feri penyebrangan yang beroperasi di bawah sistem kontrak lisensi – KMB, NWFB, Perusahaan Bus New Lantao (1973) Perseroan Terbatas (NLB), Citybus (mengoperasikan dua jaringan trayek),

LW dan "Star" Ferry Perseroan Terbatas (SF). Pemerintah menunjuk dua direktur yang duduk sebagai komisaris di masing-masing perusahaan.

Untuk membuat operasi mereka lebih transparan, perusahaan operator diwajibkan mempublikasikan laporan berkala dalam bentuk buku saku (booklet) yang berisi informasi keuangan dan operasional kepada publik. Perusahaan juga diwajibkan untuk menyerahkan program dan rencana bisnis lima tahun ke depan kepada Komisi Transport untuk persetujuan. Untuk perusahaan bus, program ini termasuk program pengembangan trayek dalam dua tahun pertama dan rencana program ini belum final/sah sebelum dikonsultasikan dengan pejabat yang relevan. Operator juga didorong untuk mempublikasikan janji kinerja dan standar layanan, informasi trayek, dan memperkuat hubungan layanan pelanggan (customer relation) mereka. Semua perusahaan operator telah membentuk kelompok penghubung pelanggan untuk berinteraksi langsung dengan masyarakat dengan tujuan menilai dan meningkatkan standar pelayanan.



Gambar 10
Sistem kontrak-lisensi telah berhasil digunakan untuk menciptakan persaingan sehat di sektor jasa angkutan bus di Hong Kong.

Karl Fjellstrom, 2001

menambahkan premi risiko untuk kontrak 'biaya bersih' sekitar 20–30%.

Jadi, kontrak biaya-kotor akan lebih murah bagi pemerintah dalam suatu lingkungan di mana data permintaan yang dapat diandalkan tidak/ belum tersedia.

Kontrak biaya-kotor (bruto) melibatkan risiko yang dibebankan kepada otoritas yang tidak dibeban-teruskan kepada operator, dan juga tidak menikmati seluruh pendapatan yang dikumpulkan pemerintah. Namun demikian, apabila sebagian besar pendapatan dari non-operasional langsung dikelola oleh pemerintah (misalnya, dengan penjualan tiket pra-bayar, tiket terusan, tiket bulanan, penjualan dengan mesin tiket otomatis di halte dan outlet ritel) risiko ini dapat dikurangi.

Kontrak biaya-bersih per trayek membuka potensi untuk kompetisi di dalam pasar, meskipun persaingan harga akan berkurang di mana tarif tiket dibuat terintegrasi.

Dalam memutuskan apakah akan mengadopsi kontrak biaya-bersih atau kontrak biaya-kotor, perlu dipertimbangkan proporsi/besarnya kebocoran pendapatan dari tiket yang dibayarkan tunai dalam biaya kontrak-kotor dibandingkan dengan premi risiko pendapatan yang mungkin ditambahkan oleh operator peserta lelang pada kontrak biaya-bersih. Di London, kontrak campuran antara biaya-kotor dan biaya-bersih digunakan untuk paket trayek yang berbeda.

Kontrak berbasis kualitas

Kritik yang sering dilontarkan terhadap kontrak biaya-kotor adalah bahwa operator tidak memiliki insentif untuk mencari penumpang tambahan dengan menambah layanan karena penghasilannya tidak tergantung pada pendapatan tiket. Bahkan dalam kontrak biaya-bersih insentif untuk menarik penumpang tambahan sangat lemah. Untuk mengatasi disinsentif ini, kontrak berbasis kualitas telah diadopsi di beberapa negara (Norwegia, Australia, Selandia Baru).

Kontrak berbasis kualitas adalah suatu bentuk kontrak insentif, yang bertujuan untuk mendapatkan layanan terbaik bagi pengguna untuk setiap tingkat subsidi yang diberikan. Kontrak seperti itu menggunakan ukuran/indikator kinerja yang jelas, terdefiniskan dengan baik dan dapat diprediksi dengan jelas untuk mencapai layanan yang lebih berorientasi pada pelanggan/pengguna, perencanaan layanan jangka panjang yang lebih baik dan integrasi jaringan regional yang lebih baik.

Kontrak berbasis kualitas bersifat fleksibel dan, tidak seperti halnya tender kompetitif, tidak perlu dibatasi jangka waktu. Kontrak berbasis kualitas cenderung memperkuat insentif pasar dan mengurangi biaya negosiasi kontrak selama kebutuhan untuk negosiasi ulang kontrak relatif jarang terjadi. Sesuai kontrak, operator diwajibkan untuk mengumpulkan data dari pengguna dan persepsi mereka tentang kualitas layanan yang digunakan untuk mengukur persepsi pelanggan tentang kinerja. Parameter yang paling

Tabel 3:
Berbagai kemungkinan pengaturan sistem persaingan dalam layanan angkutan bus

Sistem	Karakteristik
Monopoli pemerintah	Otoritas/pemerintah memiliki dan mengoperasikan sistem
Kontrak Manajemen	Otoritas/pemerintah memiliki sistem, manajemen di-pihak-ketiga-kan
Layanan jasa layanan: ■ Biaya-kotor (bruto)	Pendapatan masuk ke otoritas, peserta lelang bersaing untuk biaya produksi terendah
■ Biaya-bersih (netto)	Pendapatan masuk ke operator, peserta lelang bersaing untuk biaya dan pendapatan
Kontrak lisensi	Otoritas dapat menentukan beberapa parameter dari jasa layanan
Lisensi berbasis mutu/ Kualitas	Setiap operator yang memenuhi kriteria kualitas dapat beroperasi
Lisensi berbasis jumlah	Pembatasan jumlah, cukup ketat untuk menimbulkan persaingan sehat
Pasar terbuka	Bebas masuk, dengan beberapa aturan dasar

Kotak 6: Reformasi perizinan dan peraturan

Diadaptasi dari SUTP GTZ, 2001

Sistem perizinan di kota-kota berkembang saat ini, di mana tidak ada orang atau organisasi yang bertanggung jawab untuk memastikan layanan transportasi publik yang memadai untuk trayek tertentu, adalah masalah yang sangat mendasar dari angkutan umum.

Para regulator harus menderegulasi layanan bus (yang seperti halnya tidak akan mereka lakukan), atau sebagai alternatif, merencanakan dan mengatur secara efektif. Untuk melaksanakan perencanaan dan regulasi yang pemerintah sebagai regulator membutuhkan staf dan tenaga ahli untuk memantau kinerja transportasi angkutan umum. Jika layanan yang disediakan kepada publik tidak memadai/memuaskan, mereka harus siap untuk membuat perubahan. Dalam hal ini jelaslah bahwa prosedur yang lama, dimana beberapa operator memegang lisensi/izin trayek untuk trayek yang sama, dan di mana lisensi mengalokasikan bus khusus untuk trayek tertentu untuk durasi lisensi rute, harus diakhiri. Setiap rute harus memiliki oleh satu operator yang bertanggung jawab untuk memastikan operasionalisasi layanan pada rute itu. Ini memerlukan perubahan mendasar dalam prosedur perizinan operator –yaitu, individu, perusahaan, konsorsium atau bentuk badan hukum lainnya– harus menjadi pemegang lisensi.

Operator trayek dituntut untuk memberikan layanan "memuaskan" dan untuk itu diperlukan definisi atas sejumlah parameter layanan utama yang dapat meliputi:

- Keberangkatan bus pertama dan terakhir;
- Jumlah bus minimum dalam pelayanan jam puncak;
- Kapasitas bus yang akan digunakan;
- Headways yang akan diberikan untuk masing-masing waktu operasi;
- Kapasitas minimal jam puncak per arah;
- Perjalanan total harian;
- Penumpang maksimum jam puncak;
- Spesifikasi kendaraan termasuk posisi mesin, tempat duduk, a/c, ketinggian lantai, kapasitas maksimal termasuk penumpang berdiri yang sesuai ketentuan hukum, lebar lorong, tinggi kabin dan jumlah pintu.

Semua ukuran tersebut berhubungan dengan kualitas layanan dari sudut pandang pengguna. Kondisi yang tepat dapat diubah melalui kesepakatan bersama antara operator dan otoritas perizinan/pemerintah untuk menyesuaikan pelayanan dengan perubahan keadaan. Hal ini sangat penting. Karena tujuan utama adalah untuk meningkatkan jumlah penumpang,

maka penambahan armada atau mengganti armada dengan bus yang lebih besar pada trayek sangat penting untuk mendorong peningkatan jumlah penumpang. Sementara operator harus diberi keleluasaan untuk menambahkan bus asalkan kondisi minimum terpenuhi, otoritas perizinan/dinas perhubungan juga harus mempertahankan hak untuk meminta layanan yang lebih baik jika hasil pemantauan menunjukkan operator tidak menanggapi peningkatan permintaan secara memadai.

Sementara ketentuan-ketentuan di atas berkaitan dengan kewajiban operator, sangat penting diuat perjanjian/kontrak yang menjelaskan tarif, jika dikendalikan oleh regulator, harus diperbolehkan untuk naik sehingga operator dapat menutup semua biaya operasional yang sah termasuk depresiasi dan bunga, dan juga mendapat pengembalian atas investasi yang wajar.

”Dalam hal ini jelaslah bahwa prosedur yang lama, dimana beberapa operator memegang lisensi/izin trayek untuk trayek yang sama, dan di mana lisensi mengalokasikan bus khusus untuk trayek tertentu untuk durasi lisensi rute, harus diakhiri. Setiap rute harus memiliki oleh satu operator yang bertanggung jawab untuk memastikan operasionalisasi layanan pada rute itu.”

Operator juga harus diwajibkan untuk membuat laporan kinerja kepada pihak pemerintah secara teratur. Perjanjian antara operator dan regulator harus berisi beberapa ketentuan bagi regulator untuk menindak operator jika layanan tidak tersedia seperti yang ditentukan. Idealnya hal ini dilakukan bertahap, sehingga pelanggaran pertama menerima denda kecil sementara pelanggaran berikutnya dan pelanggaran serius dapat mengakibatkan hilangnya kontrak-izin trayek.

Tidak ada lisensi khusus diperlukan untuk bus, dan tidak ada pembayaran lain selain biaya pendaftaran kendaraan normal yang diperlukan. Pemerintah sekuat tenaga memastikan bahwa biaya layanan adalah seminimal mungkin. Pemajakan atas penyediaan jasa transportasi angkutan yang normal harus sekecil mungkin.

penting akan waktu perjalanan, informasi pelayanan pada halte dan pada kendaraan, tingkat tarif dan struktur diskon.

Disamping itu, lembaga pemerintah yang berwenang atas angkutan umum dapat menggunakan tender sebagai ancaman untuk mendisiplinkan perusahaan operator apabila tingkat layanan yang ditentukan tidak tercapai.

Sebuah percobaan kontrak berbasis kualitas dilakukan di daerah Hordaland County, Norwegia antara 2000 dan 2003 (Pengalaman dengan Kontrak berbasis Kualitas pada Transportasi Angkutan Umum di Norwegia. D M Berge, S Bråthen, O Hauge dan F Ohr. Konferensi Internasional ke-8 Kompetisi dan Kepemilikan di Penumpang Transportasi Darat 2003). Hasil evaluasi menunjukkan bahwa operator cukup tanggap terhadap insentif yang diberikan, dan pengguna melaporkan peningkatan kualitas layanan secara signifikan.

Kontrak insentif berbasis jumlah pengguna

Sebuah metode alternatif untuk mengatasi disinentif untuk menarik pengguna tambahan dalam kontrak biaya-kotor adalah dengan kontrak insentif berbasis jumlah pengguna (patronage) di mana operator menerima pembayaran tambahan untuk menarik penumpang tambahan. Insentif ini hanya layak ketika permintaan telah stabil dan peningkatan jumlah pengguna dapat diukur.

Kontrak trayek atau wilayah

Suatu kontrak dapat mengatur operasi per-trayek, atau dapat memberikan hak eksklusif untuk menyediakan layanan di wilayah tertentu dalam kota, namun tetap tunduk terhadap hak operator lain untuk mengakses demi kemudahan operasional. Pemerintah dapat 'membendel' beberapa kontrak trayek tunggal sehingga secara de facto menjadi izin operasi eksklusif untuk wilayah tertentu. Beberapa manfaat utama dari kontrak semacam ini adalah dapat diwujudkan hanya jika operator memiliki insentif untuk meningkatkan jumlah pengguna bus, yaitu kontrak adalah pada sepenuhnya komersial, atau atas dasar biaya-bersih.

Keuntungan utama dari kontrak yang meliputi suatu wilayah adalah dimungkinkannya pengalihan tanggung jawab perencanaan dan perancangan jaringan trayek dari pemerintah kepada

operator pemenang lelang, dimana akan sangat mengurangi beban kerja pemerintah. Selanjutnya, operator wilayah (terutama yang beroperasi dengan kontrak biaya-bersih, atau secara komersial sepenuhnya) mungkin akan lebih tanggap terhadap permintaan dan dengan demikian menghasilkan layanan yang lebih sesuai dengan permintaan dibandingkan rencana yang dibuat oleh pemerintah, di bawah model satu kontrak-satu trayek.

Operator wilayah yang besar dapat menikmati laba dari skala ekonomi dan efisiensi operasional yang lebih besar, misalnya dengan menugaskan bus pada beberapa trayek, menurunkan 'jarak tempuh mati (KM kosong)' antara pool/depot dan terminal dan dengan mengintegrasikan tarif dan trayek dalam wilayah operasinya. Operator wilayah harus bertanggung jawab untuk kekurangan/rendahnya layanan di daerah mereka. Bila operator diharapkan memberi pemasukan resmi ke pemerintah, kontrak wilayah dapat diharapkan memberikan penawaran yang lebih tinggi dalam lelang dibandingkan untuk kontrak beberapa trayek, sehingga menghasilkan lebih banyak pemasukan ke kas pemerintah. Juga, karena kontrak beberapa trayek akan menghasilkan lebih banyak kompetisi di dalam pasar, yang akan menimbulkan risiko pendapatan bagi operator yang bekerja berdasar kontrak biaya-bersih, yang mungkin akan tercermin dalam 'premi risiko' pada penawaran, yaitu biaya kontrak yang lebih tinggi untuk pemerintah.

Karena investasi yang lebih besar diperlukan untuk kontrak berbasis-wilayah, dan karena penekanan pada pengembangan basis pelanggan/pengguna tetap, kontrak-wilayah biasanya akan memiliki jangka waktu yang lebih lama dari kontrak trayek (misalnya 7-10 tahun dibandingkan dengan 4-7 tahun). Hal ini akan mengurangi baik frekuensi dan jumlah tender/lelang dibandingkan dengan kontrak beberapa trayek.

Meski kompetisi di dalam pasar mungkin terbatas pada zona wilayah di mana terdapat kontrak-trayek yang tumpang tindih, atau bila mana masuknya trayek (yang dikontrakkan per-trayek) ke dalam wilayah kontrak (yang dikontrakkan berbasis wilayah) diperbolehkan, hal ini akan mempromosikan kompetisi/persaingan sehat.

Namun demikian perlu diperhatikan beberapa kerugian dari kontrak-wilayah. Ketergantungan

pada operator wilayah mungkin tinggi. Permasalahan yang lebih besar akan muncul ketika diperlukan mengganti operator-wilayah dibandingkan operator-trayek besarnya investasi awal dan posisi kuat dari operator petahana (incumbent). Ada risiko gangguan terhadap ketika operator-wilayah berubah.

Tabel 4 berikut ini akan merangkum isu dan alternatif pilihan dalam desain kontrak perizinan bus.

Kebijakan Uni Eropa mengenai persaingan yang dikendalikan

Kompetisi Terkendali adalah 'jalan tengah' antara monopoli dan pasar terbuka. Pelelangan/tender hak eksklusif untuk trayek atau jaringan trayek, untuk jangka waktu terbatas memberikan para operator pemenang lelang beberapa keleluasaan untuk melayani kondisi pasar, sementara memungkinkan mereka untuk mengembangkan pasar atas jasa layanan mereka, sehingga mendorong pertumbuhan investasi. Persyaratan suatu pelayanan publik, seperti harga yang terjangkau, aksesibilitas, integrasi jaringan dan integrasi tarif dan tiket dapat terpenuhi oleh 'jalan tengah' ini. Biasanya, lembaga pemerintah kota yang berwenang atas kebijakan angkutan umum membuat rencana pelayanan untuk dioperasikan, melakukan pemasaran dan promosi layanan dan memastikan bahwa layanan yang diberikan terintegrasi.

Komisi Eropa (Badan Eksekutif Uni Eropa) telah mengakui bahwa strategi ini, diterapkannya tekanan kompetisi/persaingan bebas secara terkontrol menghasilkan biaya operasi yang lebih rendah sementara menimbulkan insentif untuk peningkatan kualitas layanan. Kualitas pelayanan diyakini sangat penting sebagai prioritas yang tinggi dari pengguna bus terutama di Uni Eropa yang memiliki pilihan untuk menggunakan mobil pribadi mereka.

Tabel 5 dipresentasikan oleh Komisi Eropa untuk mendukung regulasi yang diusulkan. Data ini berasal dari analisis kecenderungan/tren angkutan umum di 30 kota besar Uni Eropa selama tahun 1990-an. Data tersebut membandingkan efek pada pengguna dan pemulihan biaya dari tarif, sehubungan dengan tiga strategi regulasi utama yang dijelaskan di atas:

- Tanpa persaingan;

- Deregulasi, seperti di kota-kota Inggris di luar London;

- Kompetisi terkendali – melelang hak eksklusif.

Persaingan terkendali melalui tender keluar hak eksklusif menjadi pemicu peningkatan baik dari segi jumlah penumpang dan tingkat pemulihan biaya operasional tarif (mengurangi beban subsidi).

Dengan demikian, draft peraturan Uni Eropa tersebut telah disusun; setelah menjadi bahan diskusi selama beberapa tahun untuk memperkenalkan kontrak layanan untuk angkutan umum dan jasa transportasi lainnya. Kontrak tersebut akan memberikan hak eksklusif untuk jangka waktu terbatas, waktu dan area layanan yang terbatas dan harus diberikan melalui persaingan terbuka (lelang/tender).

Elemen-elemen kunci dari rancangan peraturan Uni Eropa tersebut adalah sebagai berikut:

- Mewajibkan pemerintah untuk mengamankan penyediaan jasa transportasi yang memadai, yaitu yang responsif terhadap kebutuhan, berkualitas tinggi dan dengan harga terjangkau, terintegrasi, berkesinambungan, standar keselamatan tinggi dan tersedia untuk seluruh lapisan masyarakat;
- Menentukan kondisi dimana pihak yang berwenang (pemerintah) diperbolehkan memberi kompensasi pada operator transportasi/angkutan umum atas biaya penyediaan pelayanan publik yang memenuhi persyaratan dan di mana mereka dapat memberikan hak eksklusif untuk pengoperasian angkutan penumpang umum;
- Mewajibkan penggunaan kontrak layanan publik bilamana terjadi pembayaran kompensasi secara keuangan atas biaya jasa penyediaan pelayanan publik, atau pemberian hak eksklusif;
- Mewajibkan pemberian kontrak hanya melalui tender/lelang kompetitif yang adil, prosedur yang terbuka dan non-diskriminatif dan dengan jangka waktu kontrak tidak melebihi delapan tahun untuk layanan angkutan bus;
- Kontrak pelayanan publik dapat diberikan secara langsung hanya jika nilai rata-rata tahunan yang diperkirakan kurang dari EUR 1 juta, dan jika semua persyaratan pelayanan publik digabungkan, nilai tahunan diperkirakan rata-rata kurang dari EUR 3 juta;

Penggantian operator

Ketika pemerintah Hong Kong mengganti perusahaan Cina Motor Bus (CMB) dengan perusahaan New World First Bus pada tahun 1998, CMB diminta untuk menjual sebagian dari armada, dan transfer sewa dua depot ke operator yang baru masuk. Salah satu kriteria tender/lelang, adalah operator peserta lelang harus mempunyai rencana yang matang untuk transisi tersebut.

Tabel 4:
Skema desain kontrak lisensi (izin berbasis kontrak) – rangkuman isu dan pilihan

Skema kontrak	Praktek umum dengan kontrak lisensi bus berskala kecil
Dasar untuk menentukan jumlah operator	<p>Prinsip 'kemudahan pengaturan':</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Beberapa kontrak-lisensi untuk setiap trayek sulit untuk diatur; ■ 'Satu kontrak-lisensi, satu trayek' memudahkan untuk memasukkan kewajiban pelayanan dalam kontrak lisensi; ■ Di kota besar, kontrak lisensi trayek harus dibendel dalam paket per wilayah atau untuk mempromosikan efisiensi; ■ Ukuran paket kecil memudahkan penggantian operator dan memudahkan kontrak berjangka waktu pendek.
Hal yang mendasari hak operasi	<p>Pilihan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Waktu keberangkatan dari terminal atau 'nomor urut keberangkatan' sehari-hari; ■ Trayek; ■ Sekelompok trayek atau jaringan lokal; ■ Wilayah.
Prinsip-prinsip perancangan desain wilayah / kelompok trayek	<p>Sebaiknya terpisah, untuk memberikan kewajiban tanggung jawab pelayanan, atau dirancang untuk saling tumpang tindih (overlap) agar mempromosikan kompetisi.</p>
<p>Tugas perencanaan trayek dan pembagian tanggung jawab antara operator dan otoritas/pemerintah</p> <p>Penentuan trayek oleh pemerintah</p>	<p>Kontrak-lisensi biasanya memerlukan perencanaan jaringan trayek oleh otoritas. Kontrak-lisensi berbasis wilayah memungkinkan pemindahan tanggung jawab perencanaan jaringan pada operator pemegang kontrak.</p> <p>Pemerintah dapat menetapkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Semua parameter layanan (trayek, jumlah, jenis dan kualitas kendaraan, tarif maksimum, periode operasi, frekuensi); ■ Tidak ada parameter layanan (jika izin trayek individual); ■ Parameter pelayanan maksimum dan minimum; ■ Parameter pelayanan minimum saja. <p>Operator pemegang kontrak-lisensi mungkin diberi beberapa keleluasaan untuk melebihi parameter layanan.</p>
Jangka waktu kontrak	<ul style="list-style-type: none"> ■ 3 tahun untuk minibus; ■ Hingga 10 tahun untuk bus besar; ■ Hingga 20 tahun jika memerlukan investasi dan pembangunan infrastruktur.
Hak Eksklusif atau non-eksklusif	<p>Kontrak-lisensi dapat memberikan hak eksklusif atas trayek, terminal, atau tempat berhenti/halte.</p> <p>Kontrak-lisensi trayek atau wilayah eksklusif biasanya berisi kewajiban pelayanan.</p> <p>Kompetisi masih mungkin terjadi pada bagian trayek yang dilayani bersama.</p> <p>Kontrak-lisensi wilayah eksklusif harus memungkinkan/ memperbolehkan masuknya layanan lain atas alasan operasional.</p>
Kriteria subsidi	<p>Subsidi dapat dibenarkan demi tujuan ekonomi dan sosial yang lebih luas, terutama di mana mengurangi penggunaan mobil menjadi tujuan, tetapi ada argumen kuat untuk mengatur tarif agar dapat pemulihan biaya bila dimungkinkan.</p> <p>Sebuah sistem yang disubsidi membutuhkan kompleksitas administrasi dan akuntabilitas yang lebih besar.</p> <p>Subsidi harus ditargetkan kepada pengguna yang membutuhkan, tidak berlaku sebagai standar.</p>
Cara memperlakukan operator petahana (incumbent)	<p>Masing-masing operator (dan juga operator perorangan) mungkin cenderung menentang reformasi, mereka harus diundang untuk mengkonsolidasikan ke dalam organisasi trayek dan ikut dalam lelang untuk mendapatkan kontrak.</p>

Skema kontrak	Praktek umum dengan kontrak lisensi bus berskala kecil
Kebijakan tentang penyediaan bus	Bus biasanya disediakan oleh operator pemegang kontrak kecuali dalam skema kontrak manajemen.
Kebijakan tentang penyediaan depot/pool	<p>Pembangunan depot/pool membutuhkan investasi yang besar, waktu konstruksi yang lama, dan juga masalah ketersediaan lahan: memerlukan masa kontrak yang lama, setidaknya sepuluh tahun.</p> <p>Jika depot/pool disediakan oleh pemerintah, masa kontrak dimungkinkan lebih pendek, penggantian operator lebih mudah.</p>
Kebijakan terkait penyediaan infrastruktur trayek	<p>Halte dapat disediakan oleh pemerintah, operator pemegang kontrak atau pihak ketiga lainnya.</p> <p>Jika para operator pemegang kontrak (ada beberapa operator) berbagi fasilitas dengan masa kontrak yang pendek, pemerintah harus memiliki/menguasai infrastruktur.</p>
Kriteria untuk tender (lelang) / pemberian kontrak	<p>Kriteria seleksi akan bervariasi tergantung tujuan pemerintah. Pilihan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Kualitas pelayanan; ■ Tingkat tarif; ■ Jumlah pembayaran atau subsidi; ■ Tingkat investasi.
Kriteria dan prosedur untuk perpanjangan kontrak atau pembaharuan kontrak	<p>Jika kontrak untuk layanan bersubsidi, tender ulang dilakukan saat kontrak kadaluwarsa.</p> <p>Jika tidak melibatkan subsidi, pembaharuan tergantung dan tunduk pada kepatuhan dan kinerja yang memuaskan.</p>
Pembayaran untuk mendapatkan kontrak	<p>Pembayaran biasanya akan dibeban-teruskan kepada pengguna, jadi biasanya tidak diperlukan pembayaran.</p> <p>Penerimaan pembayaran dapat digunakan untuk subsidi silang dari trayek yang menguntungkan kepada yang tidak/kurang menguntungkan.</p>
Pemantauan kinerja oleh otoritas/pemerintah	<p>Tingkat pemantauan tergantung sejauhmana kewajiban pelayanan.</p> <p>Dimana persaingan tidak ada/ditiadakan, pemantauan yang lebih penting dan hukuman merupakan bagian penting dari insentif operator.</p> <p>Kontrak harus mencantumkan kewajiban operator untuk mengirimkan data operasi kepada otoritas/pemerintah.</p> <p>Otoritas/pemerintah harus melakukan program pemantauan.</p>
Sanksi	<p>Prosedur untuk menjaga keadilan, dengan pemberitahuan yang memadai dan kesempatan untuk membuat representasi.</p> <p>Sanksi harus kumulatif, dengan pelanggaran ringan menimbulkan poin terhadap denda dan kehilangan eksklusivitas.</p> <p>Sanksi Ultimate untuk serius, pelanggaran berulang mungkin terminasi dini kontrak.</p> <p>Performance bond mungkin tepat saat start-up.</p>
Ketentuan tambahan untuk operasi bersubsidi	
Risiko pendapatan	<p>Pada operator (kontrak biaya-kotor);</p> <p>Pada otoritas/pemerintah (kontrak biaya-bersih);</p>
Mitigasi risiko pendapatan	Penyesuaian kontrak sesuai perubahan biaya input;
Kriteria lelang/pemberian kontrak	Biasanya tujuan utama adalah untuk mendapatkan nilai terbaik untuk dana subsidi sehingga penawaran peserta lelang yang memenuhi standar kualitas dan yang memerlukan subsidi terendah akan menang.

Tabel 5:
Pengaruh strategi regulasi yang berbeda pada kinerja transportasi angkutan umum

Strategi regulasi	Perubahan dalam perjalanan penumpang per tahun	Perubahan dalam proporsi biaya operasi yang ditutupi oleh pendapatan tarif per tahun
Kota tanpa kompetisi angkutan umum	- 0,7%	+ 0,3%
Kota yang menerapkan deregulasi tanpa peran yang signifikan dari otoritas/pemerintah	- 3,1%	+ 0,3%
Kota menggunakan kompetisi dikendalikan	+ 1,8%	+ 1,7%

Sumber: Proposal terbaru untuk Peraturan Parlemen Eropa dan Dewan Eropa mengenai kebijakan Negara Anggota tentang persyaratan layanan publik dan pemberian kontrak (kemitraan swasta) pelayanan publik dalam transportasi angkutan penumpang dengan moda kereta api, berbasis jalan dan perairan darat)

Risiko Regulasi/ Kebijakan

Risiko regulasi/kebijakan dapat didefinisikan sebagai risiko bisnis yang ditanggung oleh operator terkait pelaksanaan kekuasaan peraturan oleh pemerintah, seperti pembatasan tarif ke tingkat yang tidak ekonomis, atau penetapan tingkat pelayanan yang tidak sesuai permintaan. Tabel 6 menyajikan ringkasan dari risiko peraturan dan lainnya, dan strategi untuk mengatasinya.

- Pihak yang berwenang (pemerintah) dapat memutuskan untuk tidak memberikan kontrak layanan publik pada operator yang telah memiliki atau akan memiliki, sebagai akibat dari pemberian kontrak dimaksud, menguasai lebih dari seperempat dari nilai pasar angkutan penumpang yang dianggap relevan.

Dibawah prinsip subsidiaritas (otonomi diberikan ke unit pemerintah yang terkecil Uni Eropa (yaitu kewenangan melaksanakan peraturan harus diberikan pada tingkat administratif terendah yang memungkinkan/kompeten) prinsip-prinsip diatas akan diserahkan kepada pemerintah tiap negara (yang tergabung dalam Uni Eropa), tergantung pada tujuan pembangunan nasional masing-masing, untuk melaksanakan prinsip-prinsip, begitupula halnya dengan

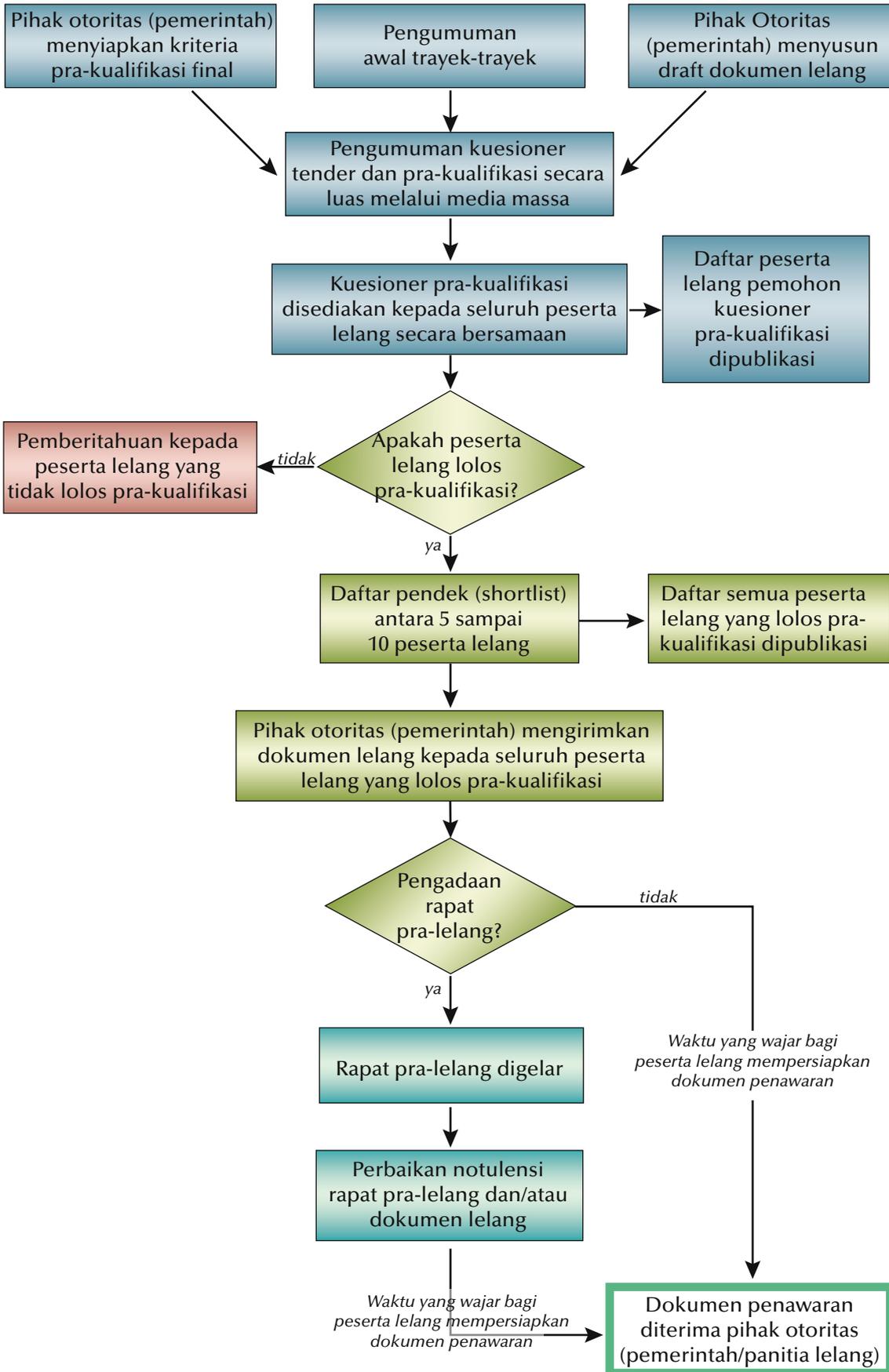
pembagian peran dan tanggung jawab antara pemerintah dan operator. Regulasi yang diusulkan tidak akan menghalangi salah satu dari tiga pilihan strategi secara luas sebagaimana telah dijelaskan di atas, tetapi akan sangat berpengaruh dalam perumusan strategi.

5.5.2 Cara-cara pengadaan

Dalam model kompetisi untuk meraih pasar, pemerintah menentukan spesifikasi jenis dan jumlah pelayanan, tata kelola organisasi pendukung dan infrastruktur yang akan diberikan, kemudian operator calon peserta lelang diundang untuk membuat proposal penawaran terhadap spesifikasi tersebut. Peserta lelang membuat penawaran yang paling memenuhi kriteria seleksi akan memenangi tender.

Tabel 6: Risiko operator dan strategi untuk menguranginya

Risiko	Strategi mengurangi risiko
Proses lelang yang tidak adil, berat sebelah	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transparansi ■ Memperhatikan prosedur tender secara ketat ■ Jalur untuk mengajukan banding (menyanggah) hasil lelang
Dampak yang merugikan dari kebijakan setelah kontrak-lisensi diberikan	<ul style="list-style-type: none"> ■ Meminimalkan lingkup intervensi dari regulator ■ Peraturan dijaga agar senantiasa berada dalam kerangka kebijakan ■ Kewajiban dan kebebasan yang didefinisikan secara jelas dalam kontrak-lisensi
Pembatasan kenaikan tarif	<ul style="list-style-type: none"> ■ Proses peninjauan tarif didefinisikan secara jelas dalam kontrak-lisensi ■ Prosedur berbasis biaya, tidak dipolitisir
Menurunnya permintaan untuk transportasi angkutan umum	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kebijakan pemerintah untuk mempromosikan pengembangan angkutan umum
Kondisi operasional yang buruk	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manajemen lalu lintas untuk mendukung angkutan umum ■ Pengelolaan terminal yang lebih baik
Reaksi tak terduga oleh operator mikrolet dan lainnya	<ul style="list-style-type: none"> ■ Konsultasikan dengan (merangkul) operator lain ■ Memperluas tender/lelang untuk trayek lainnya
Pungutan liar	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sebaiknya dihilangkan, atau diformalkan, dan transparan ■ Peraturan resmi (tertulis, berkekuatan hukum) menggantikan peraturan informal (tidak tertulis)



Gambar 11 Langkah-langkah dalam proses tender/lelang.

Garis besar prosedur tender ditunjukkan pada Gambar 11. Prosedur ini terdiri dari dua bagian:

1. Pra-kualifikasi: hanya dokumen penawaran yang memenuhi persyaratan minimum akan lolos dan lanjut ke tahap evaluasi;
2. Evaluasi dokumen penawaran.

Tujuan pra-kualifikasi adalah untuk memastikan bahwa penawaran memenuhi persyaratan minimum untuk mengoperasikan layanan bus secara aman, efisien dan andal. Kriteria-kriteria akan mencakup pengalaman perusahaan yang membuat penawaran dalam bidang transportasi angkutan umum, jumlah staf yang berkualifikasi dan sumber daya keuangan dalam kaitannya dengan skala dan kompleksitas operasi. Jika peserta lelang memenuhi standar minimum untuk setiap parameter ia akan lolos

pra-kualifikasi dan dokumen penawaran lolos untuk lanjut ke tahap evaluasi.

Kota Maju – megupayakan nilai terbaik atas biaya yang dikeluarkan

Sebagaimana dijelaskan pada sub-bab 5.4 bahwa karakteristik sistem transportasi angkutan umum di kota-kota maju pada umumnya disubsidi dan biasanya tujuan kebijakan adalah untuk mendapatkan nilai terbaik atas besarnya dana subsidi tersebut. Ini berarti bahwa kriteria pemilihan dapat menjadi sederhana dan mudah dihitung: tawaran yang menawarkan untuk mengoperasikan layanan yang dibutuhkan untuk jumlah subsidi terendah. Ini adalah dasar dari draft peraturan Uni Eropa.

Sebuah kriteria alternatif penilaian nilai atas uang yang diajukan dalam dokumen penawaran adalah layanan yang paling tinggi (diukur dengan bus-km atau kursi penumpang-km, atau dengan cakupan jaringan trayek dan frekuensi) untuk jumlah subsidi yang ditetapkan.

Kota-kota berkembang – mendapatkan operator terbaik

Di kota-kota berkembang, subsidi sangat jarang. Jika kriteria keuangan yang digunakan, ada dua pilihan yang dimungkinkan untuk jaringan trayek tertentu:

Kotak 7

Untuk mewujudkan keberhasilan nyata dari skema tender/lelang perlu didahului dengan pra-kondisi yang mendukung kebijakan dan perubahan kelembagaan. Berikut ini adalah langkah-langkah yang disarankan, **sebelum tender/lelang pertama dilakukan**:

Kebijakan	Mendapatkan konsensus politik atas tujuan kebijakan, termasuk dari para operator dan kelompok golongan lain mungkin akan terpengaruh.
Otoritas/pemerintah	Menentukan rezim/kerangka regulasi. Menentukan perencanaan yang diperlukan dan kewenangan dan prosedur implementasi dan penegakkan. Memberikan kewenangan perizinan/lisensi di kota-atau regulator tingkat metropolitan. Membuat dasar hukum Lembaga Otoritas (pelaksana lelang) yang akan dibentuk kemudian. Memberdayakan Lembaga Otoritas dengan peraturan (payung hukum) untuk melaksanakan fungsinya.
Sumber daya	Pastikan lembaga yang berwenang atas lalu lintas dan transportasi, dan departemen lain dari pemerintah kota, memiliki sumber daya cukup (keuangan dan staf yang berkualitas) untuk memberikan dukungan kepada Lembaga Otoritas (pelaksana lelang).
Rencana	Draft rencana transportasi angkutan umum 3-tahun pertama, dengan payung hukum.
Program	Menentukan trayek yang akan ditenderkan, program tender/lelang.
Pelaksanaan	Menyelesaikan program rinci tender/pelelangan. Memberikan bantuan teknis kepada operator bus dalam teknik-teknik manajemen/tata kelola perusahaan. Memulai perencanaan, tender, prosedur pemantauan.

Tabel 7: Masalah yang terkait dengan tender, dan strategi untuk mengatasinya

Masalah	Strategi
Struktur industri dimana ada fragmentasi operator, dengan armada kecil (situasi umum di kota-kota berkembang)	Harus bekonsolidasi untuk mengikuti tender
Dominasi operator milik negara, disubsidi; Misalnya Damri di Surabaya memiliki 60% dari armada bus besar	Operator milik negara tidak diikuti dalam tender kecuali yang transparan dalam pengelolaan biaya
Lisensi/izin trayek yang berlaku saat masih lama masa berlakunya	Bernegosiasi agar operator mau menyerahkan atau pembatalan lisensi yang ada
Penarikan bus dari trayek yang dioperasikan bersama untuk mengoperasikan trayek yang ditenderkan	Bernegosiasi dengan operator

- Peserta lelang yang menawarkan pembayaran resmi tertinggi kepada kas pemerintah;
- Peserta lelang yang menawarkan tarif penumpang terendah.

Pembayaran kepada kas pemerintah dalam jumlah tertentu secara alami akan dibebankan kepada pengguna angkutan umum yang mungkin tidak selaras dengan kebijakan pembangunan yang mengagendakan peningkatan penggunaan angkutan umum semaksimal mungkin atau menjamin mobilitas masyarakat.

Dalam banyak kasus, kebijakan pemilihan operator pada umumnya adalah mencari operator yang mampu mengoperasikan layanan secara andal dan efisien. Pihak yang berwenang (pemerintah) biasanya tidak memiliki basis data yang komprehensif atau kemampuan perencanaan yang tinggi, sehingga penentuan layanan mungkin sebaiknya diserahkan kepada operator.

Permasalahan utama dalam menetapkan kriteria tender adalah faktor-faktor yang mengindikasikan kemungkinan operator peserta lelang dapat menyediakan layanan yang efisien dan dapat diandalkan (organisasi, pengalaman perusahaan, pengalaman dan kualifikasi staf pada posisi kunci, sumber daya keuangan) yang mana tidak mudah diukur. Penggunaan kriteria kualitatif seperti ini untuk tender telah terbukti bermasalah ketika pemahaman evaluator dan skor yang diberikan bervariasi antara evaluator berbeda.

Kriteria yang digunakan di Bahrain pada tahun 2002 untuk tender layanan bus disampaikan di bawah ini. Hanya penawaran yang memenuhi kriteria pra-kualifikasi, dimana kemampuan untuk mengoperasikan layanan secara efisien diuji, yang akan lolos dan masuk ke tahap evaluasi. Pembobotan kriteria harga dalam dievaluasi akan lebih besar (bobot 80%), dibandingkan dengan tiga kriteria kualitatif lainnya yang total hanya berbobot 20%. Tujuan dari pembobotan semacam ini adalah agar tingkat harga akan menjadi faktor penentu.

Dimana tarif/harga sudah ditetapkan (dipatok) dan kewajiban untuk membayar ke kas pemerintah tidak diperlukan, mengevaluasi penawaran akan menjadi semakin sulit karena kriteria yang paling mudah diukur, yaitu tarif/harga, dihapus/ditiadakan. Kriteria utama pemenang lelang haruslah yang paling baik memberikan pelayanan yang aman, handal, efisien dan

responsif terhadap permintaan. Faktor-faktor yang mengindikasikan suatu perusahaan yang baik adalah, antara lain, pengalaman, kualifikasi dan sumber daya keuangan yang tersedia untuk mengoperasikan layanan tersebut. Ini adalah dasar yang bersifat kualitatif dan dianjurkan agar kriteria tersebut dinilai dengan 'lulus/gagal' dalam pra-kualifikasi.

Akses ke tenaga kerja ahli atau sumber daya keuangan yang lebih dari tingkat yang memadai untuk mengoperasikan layanan tidak boleh memberikan keuntungan pada penawar/peserta lelang.

Demikian pula halnya apabila peserta lelang menawarkan layanan berlebih (baik kapasitas dan/atau frekuensi) dari yang ditetapkan dalam spesifikasi trayek yang dilelang (dokumen lelang menentukan spesifikasi pelayanan trayek yang didasarkan pada perkiraan permintaan yang dapat diandalkan) tidak boleh mendapatkan nilai tambah dalam evaluasi. Penyediaan kapasitas berlebih akan meningkatkan biaya operasi dan dapat mempengaruhi kesinambungan layanan, bertentangan dengan kepentingan pengguna. Selanjutnya, pemerintah akan sulit menghukum operator apabila kemudian kapasitas berlebih itu ditarik/tidak dipenuhi.

Tabel 8: Kriteria yang digunakan untuk tender untuk layanan bus di Bahrain pada tahun 2002

Kriteria	Skor Maksimum	Usulan Skor
Teknis		
Kualifikasi/Pengalaman Perusahaan dan Personil Kunci		
■ Pengalaman perusahaan	5	
■ Personil kunci yang terlibat dalam operasi	5	
Subtotal:	10	
Rencana Bisnis untuk Tahun Pertama Operasi		
■ Kesesuaian dan inovasi	3	
■ Kualitas dan profesionalisme	3	
Subtotal:	6	
Proposal Layanan Awal		
■ Kesesuaian dan inovasi	2	
■ Kualitas dan profesionalisme	2	
Subtotal:	4	
Keuangan		
Faktor Harga (K)	80	
Skor Total:	100	

Pihak pemerintah harus menetapkan spesifikasi layanan trayek secara realistis sehubungan dengan permintaan dan pendapatan. Pernyataan ini menekankan pentingnya kemampuan profesional pemerintah, dimana kemampuan tersebut langka di negara-negara berkembang. Di tengah kekurangan sumber daya profesional, sebaiknya menjaga kriteria tender yang sederhana, mudah dan sebisa mungkin bersifat kuantitatif (dapat diukur dengan mudah).

Masalah yang dihadapi oleh banyak negara berkembang adalah kekurangan tenaga ahli profesional. Juga, tenaga ahli cenderung terkonsentrasi pada sektor transportasi formal (misalnya dalam operasi bus milik negara) meskipun sektor informal sering mendominasi. Ini merupakan sumber bias, yaitu bilamana operator bus milik negara, atau perusahaan/anak perusahaan penggantinya, adalah juga peserta lelang.

5.6 Komponen-komponen kerangka regulasi

Kerangka regulasi akan memberikan pemerintah seperangkat kewenangan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan dan rencana strategis untuk pengembangan transportasi angkutan umum, dan secara implisit akan menetapkan batas-batas dari peraturan tersebut. Hal ini juga akan sekaligus menentukan hak, kewajiban dan keleluasaan operator.

Sebuah kerangka regulasi/peraturan terdiri dari berbagai instrumen hukum, antara lain:

- Legislasi (undang-undang, hukum, atau surat keputusan) yang mungkin berlaku secara supranasional (diatas negara), nasional, provinsi, kawasan metropolitan, atau kota;
- Peraturan yang dibuat berdasarkan undang-undang (peraturan pemerintah) yang merumuskan peraturan teknis dan standar operasi;
- Prosedur administrasi yang tunduk pada standar hukum yang menjunjung tinggi prinsip keadilan dan objektivitas;
- Lisensi/perizinan;
- Produk hukum lainnya (seperti peraturan daerah, tata-tertib pengguna, dlsb).

Hal yang penting untuk dilakukan adalah memastikan bahwa sistem perizinan kendaraan dan jasa layanan angkutan umum memiliki

dasar hukum yang kuat. Ada beberapa alasan atas hal tersebut:

- Kekuasaan/kewenangan dan tugas regulator didefinisikan sejas mungkin, seperti juga halnya dengan kewajiban dan hak operator;
- Dalam perumusan produk hukum perlu didefinisikan prinsip-prinsip peraturan dan prosedur dengan sangat teliti;
- Proses pengesahan produk hukum melibatkan proses publik yang melibatkan konsultasi dan perdebatan publik secara ekstensif;
- Kedua-belah pihak (baik regulator maupun operator) dapat menempuh jalur hukum apabila pihak lainnya gagal mematuhi ketentuan yang ada guna mendapatkan pemulihan atas kerugian dan agar pihak lain kembali menaati peraturan.
- Mendefinisikan hak beroperasi secara hukum akan mengurangi risiko yang ditanggung oleh operator, meningkatkan kepercayaan dan membantu operator untuk meminjam dari perbankan, sehingga mendorong tingkat investasi yang lebih tinggi di industri angkutan umum.

5.6.1 Undang-undang, hukum dan surat keputusan

Undang-undang mungkin berlaku untuk negara, negara, atau provinsi. Proses pengesahan membutuhkan prosedur penyusunan yang panjang dan konsultasi yang akan melalui badan legislatif. Undang-undang seyogyanya hanya mengandung prinsip-prinsip utama dalam peraturan; ketentuan lebih rinci yang mungkin akan direvisi secara berkala terkandung dalam peraturan yang dibuat dengan proses yang prosedurnya lebih singkat.

Di beberapa negara (seperti di Sri Lanka, Pakistan dan Indonesia) tanggung jawab untuk mengatur transportasi (selain jaringan nasional seperti kereta api dan angkutan udara) diserahkan kepada pemerintah provinsi. Layanan yang melintasi batas provinsi dapat diatur oleh sebuah badan nasional. Daftar tanggung jawab dan fungsi yang akan diserahkan kepada provinsi dapat dituangkan dalam konstitusi/undang-undang dasar (Indonesia dan Sri Lanka). Dalam kasus seperti itu, setiap provinsi akan menetapkan peraturan masing-masing. Hal ini guna memastikan pemerintah provinsi memiliki yurisdiksi/kewenangan penuh atas

transportasi di dalam propinsi mereka, akan tetapi menciptakan prosedur peraturan yang berbeda-beda antar provinsi, sementara layanan antar-provinsi (yang mungkin membawa penumpang beberapa intra-provinsi) mungkin berbeda lagi. Ini adalah situasi yang terjadi saat ini di Indonesia dan Sri Lanka.

Masalah lain adalah kebutuhan untuk membuat perencanaan transportasi dan badan pengawas terpisah di setiap provinsi menciptakan permintaan tenaga ahli profesional yang mungkin tidak tersedia.

Biasanya, butir-butir pokok berikut ini akan dituangkan dalam undang-undang atau peraturan lainnya:

- Susunan dan kekuasaan lembaga regulator yang berwenang;
- Prosedur pemberian hak operasi (dengan izin dan/atau lisensi);
- Kriteria kelayakan pemegang ijin dan/atau lisensi tersebut;
- Kondisi yang perlu dipenuhi untuk hak operasi;
- Banding terhadap keputusan lembaga regulator;
- Standar dasar konstruksi/tipe, peralatan dan pemeliharaan kendaraan angkutan umum.

5.6.2 Peraturan

Hal-hal yang bersifat lebih teknis biasanya terkandung dalam peraturan yang dibuat dan direvisi oleh Menteri tanpa prosedur legislatif sebagaimana halnya undang-undang. Hal ini memudahkan revisi peraturan yang mungkin perlu sering dilakukan agar tetap mengikuti

perkembangan teknologi atau praktek operasional terbaru. Peraturan yang berupa keputusan menteri berlaku di beberapa negara (Indonesia).

5.6.3 Pedoman teknis dan standar

Hal-hal yang murni teknis seperti spesifikasi kendaraan, formula eskalasi tarif dan prosedur tender mungkin tertuang dalam pedoman teknis atau standar. Ini biasanya disusun oleh staf profesional departemen terkait dan tidak berupa undang-undang yang melalui proses legislatif. Standar dapat diterapkan pada operator dengan kondisi pemberian izin atau perjanjian lisensi.

5.6.3.1 Tata-tertib pengguna jasa

Tata tertib yang disusun oleh operator dimaksudkan untuk mengatur perilaku penumpang. Mereka akan memiliki nilai hukum jika operator diberi kewenangan oleh undang-undang atau peraturan untuk membuat tata tertib. Tata tertib juga memudahkan, karena beberapa hal kecil tidak perlu dituangkan di undang-undang.

Tata tertib semacam ini hanya layak apabila dilakukan oleh operator besar.

5.6.4 Panduan prosedur pengaturan

Panduan prosedur pengaturan dibuat untuk memenuhi empat tujuan berikut:

- Bila mana pemerintah baru memiliki sedikit pengalaman dalam pengaturan, sebaiknya dibuatkan kompilasi, melalui bantuan teknis, seperangkat prosedur yang konsisten dengan tujuan kebijakan, sebelum penegakkan peraturan baru dimulai;

Tabel 9: Kapasitas trayek

Klasifikasi trayek	Jenis Layanan	Jenis Kendaraan	Kapasitas (penumpang/hari/BUS)
Trayek utama	Cepat Lambat	bus tingkat	1.500–1.800
		Bus besar	1.000–1.200
		Bus sedang	500–600
Trayek Cabang	Cepat Lambat	Bus besar	1.000–1.200
		Bus sedang	500–600
		Bus Kecil	300–400
Cabang Kecil/Trayek Ranting	Lambat	Bus sedang	500–600
		Bus Kecil	300–400
		Taxi umum/ompangan	250–300
Trayek Langsung	Cepat	Bus besar	1.000–1.200
		Bus sedang	500–600
		Bus Kecil	300–400

- Untuk memastikan agar pemerintah mengemban amanat seutuhnya serta menggunakan seluruh kewenangan yang telah diberikan;
- Sebagai preseden dan menjamin kelangsungan penegakkan peraturan dari waktu ke waktu, tanpa dipengaruhi perubahan personel pegawai;
- Sebagai alat bantu pelatihan;
- Sebagai referensi bagi operator dalam memahami bagaimana kewenangan regulator seyogyanya digunakan.

Panduan sifatnya kurang otoritatif dan lebih mudah untuk direvisi, atau berangkat dari ketentuan perundang-undangan atau perjanjian lisensi. Ini akan perlu direvisi secara periodik seiring dengan pengalaman dan perubahan dalam kondisi operasional dan kebijakan.

5.6.5 Mengawal hukum dan peraturan

Mengawal hukum dan peraturan agar tetap mutakhir untuk mencerminkan perubahan kebijakan dan standar praktek adalah pekerjaan yang cukup berat bagi pemerintah. Mungkin ada kekurangan staf profesional di bidang perencanaan dan regulasi transportasi dan juga perumusan produk hukum. Seringkali dalam proses pengesahan undang-undang terjadi antrian panjang di badan legislatif, dan masalah transportasi kurang menjadi prioritas. Sehingga mungkin dibutuhkan waktu beberapa tahun untuk undang-undang transportasi untuk mencapai tahap final, dan perubahan politik dan pemerintahan dapat menunda proses bahkan kembali ke belakang antrian lagi.

Di banyak negara berkembang proses revisi dan memperbarui hukum dan peraturan tidak dilakukan secara rutin, dan ketentuan hukum menjadi usang – tidak lagi sesuai dengan kenyataan di lapangan. Persyaratan yang terikat dalam izin trayek atau lisensi operasi mungkin tidak lagi memiliki dasar hukum. Hal ini memperbesar risiko yang ditanggung oleh operator; aparat penegak hukum dapat menggunakan hukum yang sudah usang secara semena-mena untuk melecehkan atau bahkan memeras operator. Undang-undang yang usang juga menurunkan wibawa hukum. Regulator mungkin berharap operator tidak menyadari isi dari hukum. Memang, operator informal perorangan

cenderung kurang melek hukum atau sedikit sekali menyadari hak-hak mereka atau kurang memahami jalur hukum untuk menuntut ganti rugi dan akan tidak mungkin menyeret pemerintah ke pengadilan. Mereka lebih sering berindak langsung secara kolektif dalam bentuk pemogokan atau protes di jalanan.

Sangat dianjurkan untuk tidak memasukkan pasal atau ketentuan dalam perjanjian kontrak yang sudah diatur dalam undang-undang karena akan menimbulkan inkonsistensi dan kebingungan. Dimana ada inkonsistensi/konflik antara kontrak dan undang-undang, undang-undang yang akan menang.

Persaingan terkendali adalah konsep yang relatif baru dan undang-undang di negara berkembang biasanya belum mewajibkan pemerintah untuk membuat atau memperbarui kontrak hak operasi melalui prosedur lelang yang kompetitif.

5.7 Regulasi tarif

5.7.1 Kebijakan tarif

Kontrol atas tarif adalah masalah politik yang paling sensitif di bidang angkutan umum penumpang dan, ketika direncanakan atau diterapkan secara buruk, dapat menjadi kebijakan yang paling bertanggung jawab atas rusaknya pengembangan. Namun demikian, hak eksklusif untuk mengoperasikan layanan dalam jumlah tertentu akan menciptakan monopoli lokal, sehingga beberapa bentuk kontrol diperlukan untuk melindungi penumpang.

Kebijakan angkutan umum harus menjawab apakah biaya operasional layanan bus harus sepenuhnya ditutup dari tarif penumpang atau apakah ada subsidi umum atau subsidi kelompok pengguna tertentu yang harus disediakan. Regulasi tarif merupakan komponen integral dari regulasi layanan, namun besarnya tarif sering ditetapkan untuk tujuan politik atau sosial daripada untuk memastikan kelayakan komersial dari para operator. Dengan demikian, tarif dapat ditetapkan seragam/sama di seluruh jaringan terlepas dari kelayakan finansial dari masing-masing trayek layanan. Ini berarti ada subsidi silang dalam jaringan, di mana penumpang di koridor permintaan tinggi secara tidak langsung menunjang mereka di daerah pinggiran. Hal ini dapat dilihat sebagai pemerataan

sosial, dan mendukung tujuan menurunkan penggunaan mobil pribadi.

Ketika tarif ditetapkan di bawah biaya operasi penuh (termasuk penggantian aset dan pengembalian modal yang memadai), maka sistem akan kekurangan investasi atau tergantung pada subsidi eksternal. Dalam kasus yang pertama, suatu sistem yang tidak diatur/liar biasanya akan berkembang untuk mengisi kekosongan investasi tersebut, dan akan muncul tarif/biaya yang sesuai mekanisme pasar (harga pasar) yang akhirnya merupakan kegagalan dari segi tujuan pengendalian (contoh: tarif ojek dan omprengan). Dalam kasus terakhir, operator

Kotak 8:

Pentingnya layanan dan kehandalan diadaptasi dari BUIP, 1999b

Besarnya tarif bukan lagi pertimbangan yang paling penting, bahkan di daerah berpenghasilan rendah. Dalam sebuah survei pilot kecil yang dilakukan pada waktu yang sama dengan survei wawancara rumah tangga untuk proyek Studi Angkutan Umum di Bali pada tahun 1999, 356 responden –sepeda motor, mobil dan pengguna angkutan umum– menjawab pertanyaan yang ditujukan untuk membangun karakteristik perjalanan mereka anggap penting. Pengguna angkutan umum menganggap **kehandalan** (70% tingkat prosentasi menunjukkan aspek ini sangat penting), **ketersediaan kursi** (64%), keamanan (60%), **keamanan pribadi** (50%) dan **berjalan dan menunggu waktu** di awal perjalanan untuk menjadi yang paling penting faktor – baik di depan, tampaknya, dari **biaya** (20%) dan **total waktu** (juga 20%) dari perjalanan.

Fokus pemerintah pada tarif yang rendah mungkin salah alamat

Sementara upaya pemerintah fokus untuk menjaga tarif tetap rendah, ketersediaan dan kualitas pelayanan tampaknya dipandang lebih penting oleh pengguna. Temuan ini sangat signifikan jika dikontraskan dengan fitur layanan yang ada saat: frekuensi tidak teratur (yaitu keandalan rendah); kendaraan meninggalkan terminal dalam keadaan penuh (ketersediaan tempat duduk yang rendah di tengah trayek), dan cakupan jaringan yang buruk (yaitu perjalanan panjang ke halte terdekat dan, dikombinasikan dengan frekuensi yang tidak teratur dan waktu tunggu yang lama).

kehilangan insentif untuk meningkatkan efisiensi mereka (karena kerugian ditutupi oleh subsidi), dan besarnya defisit akan meningkat sehingga menjadi tidak berkelanjutan.

Dalam persaingan terkendali, kontrol tarif biasanya diterapkan, tetapi tidak selalu. Ketika kontrol tarif diterapkan, kriteria tender akan mencakup penawaran tertinggi (atau subsidi terendah yang diperlukan) untuk mendapatkan hak pengoperasian layanan tertentu. Apabila tidak ada kontrol tarif, kriteria tender yang sesuai adalah tingkat tarif terendah untuk layanan trayek yang dilelang.

Salah satu keunggulan dari kompetisi terkendali adalah bahwa dampak pada tingkat subsidi tarif dan spesifikasi layanan trayek akan segera muncul dalam proses tender, bukannya dimasukkan dalam tunjangan keuangan yang diberikan secara umum kepada operator (penerima subsidi adalah pengguna berupa tarif yang dibayar biaya keekonomian operasional, bukan operator). Hal ini membantu memudahkan alokasi sumber daya dan anggaran oleh para perencana jaringan trayek.

Dalam rezim sepenuhnya terderegulasi (pasar terbuka), kontrol tarif ditiadakan. Meskipun demikian, pada prakteknya pemerintah mungkin masih mencoba untuk memanipulasi/membatasi tarif baik secara langsung maupun tidak langsung. Cara yang tidak langsung dicapai dengan penyediaan layanan oleh operator resmi, mungkin operator milik pemerintah, yang kemudian menjadi pesaing yang menekan harga dalam pasar yang kompetitif.

Ketika harga yang ditetapkan terlalu rendah, operator akan menemukan cara yang melanggar demi bertahan hidup. Jadi, misalnya, ketika batas atas tarif diatur, operator akan memotong trayek, sehingga lebih pendek, dimana batas atas tarif tersebut cukup untuk menutupi biaya mereka. Hal ini memiliki konsekuensi yang merugikan dengan memaksa penumpang untuk membuat transfer ekstra, dan efeknya mungkin diperburuk oleh struktur tarif yang rata/teratur atau memiliki derajat yang lancip/perbedaan tarif yang kecil.

Pengaturan dan penetapan tarif di Pakistan

Undang-undang di Pakistan (s. 45 Ordonansi Kendaraan Bermotor 1965) menetapkan bahwa Menteri Transportasi tingkat provinsi dapat menetapkan tarif maksimum atau minimum untuk bus dengan pemberitahuan melalui surat kabar. Menteri diwajibkan untuk mendengar keberatan, berkonsultasi dengan Otoritas Transportasi Provinsi dan Otoritas Transportasi Daerah dan mencatat alasan-alasannya secara tertulis. Prosedur berikut ini ditetapkan dalam penetapan tarif:

- Operator mengajukan permohonan pada Menteri Transportasi untuk menaikkan batas tarif maksimum;
- Menteri melakukan analisis keuangan dengan mempertimbangkan estimasi biaya dan pendapatan;
- Permohonan diterbitkan, dipublikasikan untuk mendengar keberatan dari pihak manapun;
- Menteri membuat keputusan, dengan member penjelasan atas alasannya.

Tidak ada kriteria objektif yang ditentukan sebelumnya untuk menaikkan tarif dan operator tidak punya hak untuk menetapkan tingkat tarif yang memungkinkan mereka untuk memulihkan biaya.

Tarif paratransit di Pakistan

Sudah menjadi pengetahuan umum di kalangan operator angkutan umum di kota Lahore bahwa operasi minibus bisa menutupi biaya dari pendapatan tarif pada tingkat kesetimbangan yang rendah, yaitu; kualitas pelayanan dan tarif sama-sama rendah. Tidak mungkin membayar pembiayaan dan biaya operasi untuk bus standar lokal (dengan biaya PKR 2.800.000 = USD 61.000) dengan tarif yang berlaku saat ini. Kebijakan tarif pemerintah tidak memuaskan kebutuhan masyarakat akan transportasi angkutan umum yang aman, memadai, terjangkau dan juga tidak cukup bagi operator untuk mendapatkan keuntungan yang wajar, yaitu yang mencukupi biaya operasi dan pemeliharaan serta peremajaan kendaraan.

5.7.2 Mekanisme pengaturan tarif

Penggunaan jalur politik untuk mengatur tarif seringkali menghasilkan tarif yang dibatasi di bawah tingkat pemulihan biaya penuh. Dengan demikian operator menanggung risiko besar, dan hasilnya biasanya berdampak pada buruknya kualitas dan berkurangnya jasa layanan, yang tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah.

Ada beberapa skema dimana kriteria obyektif digunakan untuk menaikkan tarif, meskipun ada kekurangannya, dan semua membutuhkan beberapa pengumpulan data dan kemampuan analisis yang memadai dari pemerintah:

1. Biaya aktual yang hasil proyeksi ditambah 'biaya manajemen yang wajar';
2. Formula yang ditetapkan pada indeks biaya input operasi bus;
3. Tingkat bunga tetap atas pengembalian aset yang diinvestasikan;
4. Tingkat bunga tetap atas omset.

Karena kota-kota berkembang yang paling memiliki banyak operator kecil atau campuran dari operator menengah dan kecil, dan masing-masing operator cenderung memiliki struktur biaya dan struktur pendapatan yang berbeda, penerapan mekanisme penyesuaian tarif yang diseragamkan dapat mengakibatkan skala tarif yang berbeda, atau tingkat pengembalian yang berbeda untuk masing-masing operator. Skenario yang pertama lebih disukai karena, dari basis untuk indeksasi tarif yang tercantum di atas, hanya butir ke-(4) yang memberikan insentif bagi operator untuk meningkatkan efisiensi biaya. Perbedaan kecil dalam tarif antar operator dapat diterima dan akan mempromosikan kompetisi di mana pengguna bisa memilih operator. Ketentuan perlu ditetapkan dalam kerangka peraturan untuk memastikan bahwa persaingan tarif tidak mengakibatkan operator menurunkan biaya dengan mengorbankan standar pelayanan dasar dan/atau keselamatan.

Dimana pemerintah tidak memiliki kemampuan analitis, maka kebijakan untuk menghapus kontrol harga bisa menjadi pilihan. Namun demikian, kondisi yang kompetitif perlu dipertahankan untuk mencegah operator membentuk kartel agar dapat mengkoreksi harga sehingga masih terjangkau pengguna di pasar. Yang menjadi dilema adalah, bahwa pemerintah

membutuhkan kemampuan yang efektif untuk menciptakan kondisi pasar yang kompetitif, dan jika kemampuan tersebut dimiliki maka, juga akan mampu mengendalikan harga.

Di banyak kota ada ketentuan hukum yang menentukan prosedur administratif pembahasan peningkatan tarif, tetapi seringkali tidak ada kriteria yang ditentukan untuk mengevaluasi dan menentukan tarif. Legislasi jarang menyatakan bahwa operator memiliki hak untuk membebaskan tarif yang memungkinkan pemulihan biaya penuh. Dengan demikian pengendalian tarif atas dasar pertimbangan politik tidak dapat dihindari. Tarif bus adalah masalah yang sangat sensitif di kota-kota berkembang dengan proporsi pengguna berpenghasilan rendah yang tinggi. Politisi cenderung menempatkan pemerintah dalam peran 'melindungi' publik terhadap kenaikan tarif, namun pemerintah sering kali tidak memiliki data pasar atau patokan/pembading biaya yang akurat dan/atau bernegosiasi dari dengan informasi yang minim.

Hal ini menimbulkan konflik tiga-arah antar masyarakat, pemerintah dan operator yang dapat dengan mudah menjadi fokus ketidakpuasan masyarakat umum dan media massa. Dalam situasi seperti itu mungkin lebih bijaksana apabila pemerintah legawa untuk melepaskan kewajibannya dalam mengatur tarif, dan mengadopsi kriteria yang objektif. Pembatasan tarif yang berlebihan sering mengakibatkan menurunnya tingkat pelayanan dan keamanan yang berdampak negatif pada penduduk kaum berpenghasilan rendah di perkotaan, termasuk membatasi akses mereka ke kesempatan kerja. Hasil riset pasar secara konsisten menunjukkan bahwa kehandalan adalah kualitas yang paling penting dalam layanan bus, dan lebih penting daripada tingkat tarif untuk kebanyakan pengguna.

Risiko bahwa pemerintah tidak memiliki otoritas politik untuk menaikkan tarif untuk menutupi kenaikan biaya operasi akan ditanggung oleh operator. Hal ini menyebabkan keengganan untuk berinvestasi dan kemerosotan layanan dalam waktu yang singkat.

Di Pakistan tarif paratransit minibus ditahan pada tingkat yang sangat rendah selama bertahun-tahun. Operator menanggapi tarif

rendah ini dengan menyediakan 'biaya minimal, kualitas minimum, kapasitas minimum'. Kendaraan yang digunakan adalah jenis mobil penumpang bermuatan 1 ton yang diimpor dalam keadaan bekas dari Jepang. Kondisi mereka terlantar dan sangat kelebihan beban. Jaringan layanannya pun jarang.

Kebijakan tarif yang mirip berlaku di Indonesia, dengan tanggapan yang hampir sama dari operator, kecuali bahwa, karena lemahnya penegakkan, operator mengenakan tarif yang lebih tinggi dari ketentuan, dan pengguna menerima tarif yang dikenakan tersebut. Oleh karena itu, regulator tidak melakukan intervensi. Harga masih terjaga rendah karena dibatasi oleh kondisi pasar – keterjangkauan oleh masyarakat yang masih rendah dan persaingan dari sepeda motor. Selama tidak ada protes dari masyarakat,

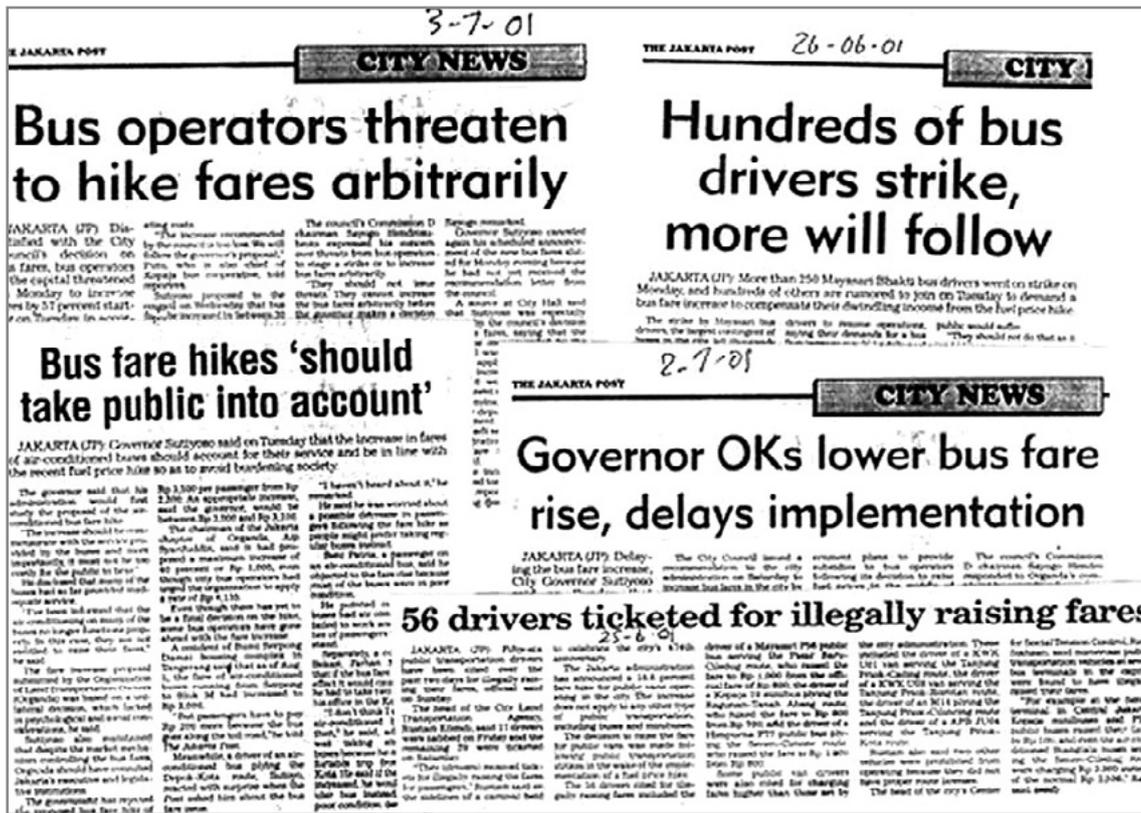
regulator tidak mengambil tindakan apapun untuk menegakkan hukum tarif. Debat publik mengenai isu tersebut diilustrasikan pada Gambar 12.

Disarankan bahwa memberikan operator hak/keleluasaan untuk memulihkan biaya dari harga harus secara jelas didefinisikan dalam kerangka regulasi:

- Operator harus diberi hak secara hukum untuk membebaskan tarif yang memungkinkan pemulihan biaya penuh – baik oleh undang-undang atau sebagai kondisi dari lisensi atau kontrak;
- Masalah kenaikan tarif harus diselesaikan dengan kriteria yang objektif, dan diluar arena politik; atau
- Dimana ada persaingan yang sehat, harga harus dideregulasi (dilempar ke pasar bebas).

Pengaturan dan penetapan tarif di Bangladesh

Situasi yang sama dijumpai di Dhaka, Bangladesh pada 2002. Harga resmi belum naik sejak 1997, meskipun telah terjadi kenaikan harga bahan bakar dan komponen impor. Operator telah menaikkan tarif secara sepihak sebesar dua kali lipat tingkat resmi, tapi karena belum ada protes dari pengguna, tidak ada tindakan penegakkan hukum yang diambil. Sekarang pemerintah menghadapi dilema yang sulit: apakah menetapkan tarif yang ada sebagai tarif resmi, dan mengambil risiko menuai resistensi politik, atau apakah tidak melakukan apa-apa dan mengikis kredibilitas regulator/pemerintah



Gambar 12
Risiko kebijakan dan penetapan tarif

Apakah peningkatan tarif untuk menutupi biaya operasional yang meingkat itu hak yang wajar atau suatu keistimewaan? Kurangnya mekanisme formal untuk memantau biaya operasi dan tarif sangat jelas dari kontroversi pertengahan-2001 di Jakarta, Indonesia (gambar, atas). Operator mengancam mogok pemogokan dan memaksa kenaikan tarif tanpa

persetujuan untuk menekan pemerintah mengatasi masalah tersebut. Pemerintah menanggapi dengan mengurangi, dan menunda kenaikan, tetapi tidak memiliki dasar yang obyektif atas keputusan tersebut. Ketidakpastian tentang kemauan pemerintah untuk menaikkan tarif merupakan aspek fundamental dari 'risiko regulasi' dan unsur penting dalam 'lingkaran setan' biaya-rendah, tata kelola rendah, layanan berkualitas rendah (Gambar 9).

6. Kesimpulan

Faktor yang penting bagi operator bus untuk menerima seperangkat regulasi adalah *struktur industri* dan *komitmen pemerintah* untuk tujuan kebijakan yang jelas, khususnya kebijakan yang menyelesaikan dilema antara besarnya tarif, kualitas layanan dan tingkat pengembalian biaya investasi (*cost recovery*).

Pengembalian Biaya (cost recovery) dari tarif adalah faktor yang penting. Sistem bus yang mencapai *cost recovery* lebih mudah untuk mengatur, karena mereka dapat menggunakan insentif kompetisi antar operator (kompetisi 'di dalam pasar'). Pengalaman telah menunjukkan bahwa persaingan sehat memberikan insentif yang paling efektif untuk efisiensi dan daya tanggap terhadap permintaan. Dengan menyadari hal tersebut, maka peran kunci dari pemerintah adalah melakukan perencanaan standar yang mendasar dan strategi, dan untuk memastikan bahwa persaingan/kompetisi tetap berjalan efektif dan sehat.

Selain *cost recovery*, *peraturan yang lebih canggih dan strategi perencanaan* diperlukan untuk menciptakan insentif bagi operator untuk menjadi efisien dan responsif terhadap kebutuhan/permintaan pengguna. Peraturan juga harus dibuat untuk mendanai defisit operasi, memastikan uang subsidi membawa manfaat sebesar mungkin dan akuntabilitas dalam penggunaan dana publik.

Persaingan 'di dalam pasar' sulit dicapai apabila pendapatan dari tarif tidak cukup untuk menutupi biaya; mekanisme pasar tidak akan memasok layanan tersebut sehingga diperlukan subsidi operasi dari pemerintah.

Subsidi mungkin diberikan diakhir dalam bentuk talangan defisit dari operator milik negara yang merugi. Operator pemerintah seperti itu biasanya beroperasi bersama operator skala kecil atau paratransit yang mampu menutupi biaya dari tarif, seringkali dengan tingkat tarif yang sama. Situasi ini umum dijumpai di kota-kota berkembang, tetapi biasanya keberadaan perusahaan negara yang merugi dan operator swasta wirausaha murni yang menguntungkan tidak dapat bertahan lama. Operator swasta cenderung mengambil trayek

penumpang yang paling menguntungkan dari operator negara, yang menderita kerugian yang terus meningkat, penurunan investasi, dan rendahnya etos kerja manajemen. Memberikan subsidi talangan untuk menutupi defisit dari operator milik negara tanpa pemantauan kinerja dan akuntabilitas secara canggung tidak akan berkelanjutan. Indikator kinerja –tolok ukur efisiensi, produktivitas, kualitas layanan– dapat memberikan tolok ukur kinerja suatu operator, tetapi hal ini tidak seefektif persaingan dalam menghasilkan perbaikan. Insentif untuk meningkatkan kinerja harus berasal dari peraturan tersebut.

Kedua ekstrem struktur industri (industri yang terfragmentasi dalam kepemilikan skala kecil atau individu/kepemilikan perorangan, dan monopoli) adalah yang paling resisten terhadap regulasi.

Kepemilikan perorangan sangat umum dijumpai di kota-kota berkembang. Sering berasal dari sistem lisensi berdasarkan 'satu kendaraan, satu lisensi' di mana setiap kendaraan adalah bisnis yang terpisah dan operator tidak memiliki tanggung jawab untuk operasi yang efisien bagi trayek. Dalam kondisi ini, operator akan membentuk organisasi untuk mencegah pemain baru di pasar. Hal ini dapat mengakibatkan kekakuan jaringan trayek sehingga menjadi tidak tanggap terhadap perubahan permintaan dan inisiatif oleh pemerintah.

Memberikan subsidi dalam sistem kepemilikan perorangan tidak layak karena masalah akuntabilitas dan pengendalian yang sulit, sehingga subsidi bus tidak biasa dijumpai di kota-kota berkembang. Yang lebih umum terjadi adalah kualitas dan tingkat pelayanan sistem angkutan umum bus jatuh ke titik ekuilibrium di mana tarif yang terjangkau oleh pengguna cukup untuk memungkinkan pemulihan-biaya. Pada titik ini, biasanya kualitas layanan dan keamanan sangat rendah.

Situasi di kota-kota maju sangat berbeda. Kebanyakan sistem bus kota di benua Eropa telah disubsidi sejak awal berdiri, dan juga di Amerika Serikat membutuhkan subsidi yang lebih besar karena kurangnya penumpang akibat beralih ke mobil pribadi. Di banyak kota, kebijakan mensubsidi angkutan umum telah lama dilakukan untuk memberikan alternatif untuk mobil

pribadi dalam rangka memudahkan penduduk perkotaan, tujuan lingkungan dan kesetaraan mobilitas untuk semua warga negara. Di kota-kota tersebut, biaya riil angkutan umum berkualitas tinggi telah meningkat secara progresif, dan tantangan utama adalah untuk memastikan bahwa subsidi yang diberikan memberikan mafaat pelayanan yang maksimal.

Menanggapi tantangan tersebut telah menjadi bahan pengembangan strategi para operator untuk bersaing demi mendapatkan hak operasi dan kemudian untuk periode tertentu. Hak operasi harus kembali ditenderkan secara berkala untuk memastikan persaingan untuk menekan biaya agar tarif yang terjangkau dapat dipertahankan. Strategi *persaingan 'untuk pasar'* (membuat sistem sehingga terjadi persaingan yang sehat dan menguntungkan pengguna) diusulkan sebagai standar Uni Eropa. Dalam rangka menciptakan kompetisi, harus ada sejumlah operator di dalam pasar. Implementasi strategi ini sangat tergantung pada efektivitas pemerintah sebagai otoritas yang harus merencanakan dan menentukan setiap trayek sebelum mengundang penawaran (membuka lelang), dan prosedur penawaran harus transparan dan benar-benar ketat agar para operator mempercayai dan meyakini proses. Pihak pemerintah juga dapat menjadi pihak yang mengumpulkan pendapatan dari tarif (menjual tiket). Di banyak kota dibuat suatu otoritas khusus yang menangani angkutan umum, dengan diberikan beberapa otonomi/keleluasaan dalam aspek operasional dan perencanaan anggaran.

Strategi persaingan 'untuk pasar' seringkali sulit untuk diterapkan di kota-kota negara berkembang karena kemampuan kelembagaan yang masih rendah dan rendahnya ketersediaan modal. Namun demikian, manfaat besar dapat dicapai dengan menerapkan proses perencanaan yang disederhanakan dan teknik pelelangan antar operator yang ada (dengan catatan masing-masing operator independen dan tidak membentuk kartel).

Perencanaan tidak perlu terlalu canggih dan berbelit-belit secara teknis atau melibatkan survei yang terlampau ekstensif, tetapi harus melibatkan pengumpulan data kinerja, evaluasi kekurangan dari sistem yang ada, dan umpan balik dari pengguna. Ini harus mengikuti suatu

siklus yang berkelanjutan, dengan output utama adalah kajian tahunan atau dua tahunan dan rencana.

Strategi *tender/lelang* yang sederhana dapat memberikan insentif bagi operator individual pada trayek yang sama untuk bergabung/konsolidasi menjadi suatu asosiasi atau koperasi dalam rangka memenangkan kontrak layanan trayek dan dengan demikian bertanggung jawab secara kolektif untuk pengoperasian layanan. Konsolidasi masing-masing operator sangatlah fundamental untuk pengendalian yang efektif melalui lisensi/perizinan. Kriteria tender/lelang juga dapat digunakan yang memberikan insentif untuk kualitas kendaraan yang lebih tinggi atau tarif yang reguler.

Perlu diakui bahwa untuk mengubah status quo, apakah itu untuk merestrukturisasi operator milik negara yang tidak efisien dan merugikan atau untuk mengkonsolidasikan operator bus dan meningkatkan layanan paratransit berkualitas rendah, diperlukan tingkat *kemauan politik dan kemampuan kelembagaan yang cukup besar*.

Referensi

Referensi yang dikutip dalam teks

- **Bali Urban Infrastructure Project (BUIP)**, Dorsch Consult (for The World Bank), "Bali Public Transport Study", *Volume 1: Greater Denpasar*, 1999
- **Bali Urban Infrastructure Project (BUIP)**, Dorsch Consult (for The World Bank), "Bali Public Transport Study", *Report TR03: Transport Deficiencies and Proposals*, 1999b
- **Kenneth M. Gwilliam, Richard T. Meakin and Ajay Kumar** (), *Designing Competition in Urban Bus Passenger Transport—Lessons from Uzbekistan*. Discussion Paper TWU-41, Transport Division, TWU, The World Bank, April 2000, http://www.worldbank.org/transport/publicat/pub_tran.htm
- **GTZ SUTP** (), *Public Transport Reform through a Demonstration Route*, Draft Final Report, 2001, available at <http://www.sutp.org>
- **GTZ SUTP** (), *Technical Guidelines on Bus Route Tendering*, 2001a, available at <http://www.sutp.org>
- **Louis Berger Inc, () et al.**, *Urban Public Transport Policies in Bandung*, Final Report, March 2000
- **World Bank, Technical Paper No. 68** (), *Bus Services -Raising Standards and Lowering Costs*, 1987

Beberapa referensi lebih lanjut

- **Modul 3b** dari seri *Sourcebook (Buku Panduan): Bus Rapid Transit*, melihat perencanaan layanan bus dari perspektif Bus Rapid Transit
- **Situs maya Bank Dunia bagian transportasi** () memuat referensi yang berguna tentang regulasi dan perencanaan bus di negara berkembang. Misalnya lihat http://www.worldbank.org/transport/publicat/pub_tran.htm, dan <http://www.worldbank.org/transport/urbtrans/pubtrans.htm>
- **The Institute of Transport Studies of the University of Sydney** (), melalui serangkaian konferensi THREDBO –Konferensi Internasional tentang Kompetisi dan Kepemilikan di Transport Penumpang Angkutan Darat– memuat kumpulan referensi yang sangat baik dari makalah tentang regulasi dan perencanaan bus dari dua konferensi besar (Johannesburg pada tahun 1999, Molde di 2001), <http://www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo.asp>



Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

- Kerjasama Teknis Jerman -

P. O. Box 5180
65726 ESCHBORN / GERMANY
T +49-6196-79-1357
F +49-6196-79-801357
E transport@giz.de
I <http://www.giz.de>

50 Years
Building the future.
Let's join forces.