



Perbaikan angkutan umum di Surabaya melalui trayek percontohan

Maret 2001

Struktur presentasi

- 1 Pendahuluan
- 2 Apa yang salah dengan angkutan umum di Surabaya?
 - Bagi penumpang
 - Bagi operator
 - Bagi masyarakat
 - Bagi yang mengatur (DLLAJ)
- 3 Kebijakan baru: langkah ke depan
- 4 Trayek percontohan: Perak ke Purabaya
- 5 Pengembangan dan penerapan lebih lanjut

2

Pendahuluan: Menghindari "mimpi buruk" (macet total) 2010

SISTEM TRANSPORTASI YANG BERKELANJUTAN

- Memperbaiki sistem angkutan umum
- Meningkatkan kondisi untuk pejalan kaki, sepeda, dan mengatur penggunaan becak
- Langkah-langkah teknis
- Langkah-langkah keuangan, pajak
- Reformasi kelembagaan & peranserta masyarakat
- Membatasi kendaraan pribadi
- Memperbaiki sistem angkutan umum

Mengangkut 11.200
orang dengan:

130 bis kota ...



... atau 8.000
mobil pribadi.



3

Pendahuluan: Perbaikan melalui trayek percontohan

- Melakukan berbagai perbaikan pada satu trayek, secara menyeluruh
- Aspek-aspek kebijakan angkutan umum, perencanaan, kelembagaan, pelatihan dan rekrutmen, sistem perizinan, perbaikan-perbaikan fisik, sampai ke proses tender izin trayek
- Memperlihatkan bahwa peningkatan yang sangat besar dalam efisiensi dan pelayanan dapat dicapai
- Menjadi titik awal perubahan mendasar dalam industri dan pelayanan angkutan umum di Surabaya dan Indonesia.



Pendekatan trayek percontohan perbaikan angkutan umum juga disiapkan (tetapi belum dilaksanakan) di Denpasar dan Jakarta.

4

Pendahuluan

Pelayanan yang ada sekarang

Angkutan umum dengan trayek tetap dengan:

- **Bus kota:** Kapasitas duduk 50-60, dengan 3 + 2 pola tempat duduk. Dengan orang berdiri, muat sampai 100 orang. Izin untuk hampir semua dari DLLAJ Tk.I Jawa Timur, karena menggunakan terminal Purabaya
 - Ada 400 bus yang diizinkan untuk 25 trayek
 - Damri diizinkan 233 bus; operator swasta rata-rata 6 bus
- **Angkot:** Kapasitas duduk 13. Trayek angkot berjumlah 57, dengan 4684 angkot yang diizinkan. Trayek dan jumlah angkot yang dioperasikan banyak yang tidak sesuai dengan peraturan.

5

Pendahuluan

- Sekitar 400 bus berijin operasi di 27 trayek dan sekitar 4700 angkot berijin operasi di 57 trayek
- Trayek bus utamanya dirancang di koridor utara - selatan dan juga ke barat ke Tambak Oso Wilangun
- Tiga kategori pelayanan
 - Reguler 11 trayek 191 bus berijin
 - Patas 9 trayek 178 bus berijin
 - Patas A/C 7 trayek 31 bus berijin
- Operator-operator yang bersangkutan adalah
 - Damri - pemilik / pengusaha 233 bus berijin (30 cadangan)
 - 32 perusahaan swasta - kebanyakan hanya pemilik - dengan jumlah sebanyak 167 bus berijin (15 cadangan).

6

Pendahuluan

Karakteristik trayek - alokasi ijin

- Tunggal: Pelayanan Damri 14 trayek
 - Tunggal: Perusahaan swasta tunggal 2 trayek
 - Campuran: Damri / perusahaan swasta tunggal 1 trayek
 - Campuran: Damri / banyak perusahaan swasta 6 trayek
 - Campuran: Banyak perusahaan swasta 5 trayek
-
- Jumlah bis yang diizinkan untuk trayek bis kota rata-rata 17
 - Armada bis yang diizinkan operator swasta rata-rata 6 bis.

7

**Apa yang salah
dengan angkutan
umum di Surabaya?**

8

Apa yang salah? Bagi penumpang (1)

- X • Kenyamanan yang rendah
- X • Kualitas kendaraan yang rendah
- X • Citra dan penampilan yang buruk
- X • Kualitas pelayan yang rendah (tidak dapat diandalkan, kapasitas kendaraan)
- X • Tarif tidak sesuai peraturan
- X • Kecepatan rendah
- X • Kualitas perjalanan di bis (dan di terminal) yang rendah



9

Apa yang salah? Bagi penumpang (2)

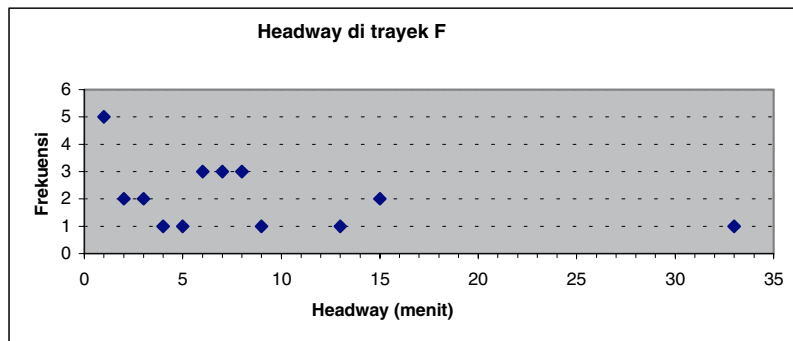
	Trayek Bus menurut Jumlah Keberangkatan								
Jumlah Keberangkatan pada jam puncak sibuk	nil	<2	2 - 4	4 - 6	6 - 8	8 - 10	10 - 12	12 - 14	>14
Trayek Reguler	A1 B E	A2 C G	E1 E2	D		F			
Trayek Patas dan Patas ber-AC		P7	P 6 PAC 6	P 2 PAC 2 P4 PAC 4 P8	P 5 PAC 5				P 1 PAC 1

Keberangkatan dari terminal Purabaya pada jam sibuk (Jan-Peb 2000)

10

Apa yang salah? Bagi penumpang (4)

Pelayanan yang tidak dapat diandalkan di trayek campuran (banyak operator pada 1 trayek)



Headway (waktu antara bis) untuk trayek F di Purabaya (Jan-Peb 2000)

11

Apa yang salah? Bagi operator/pengusaha

- Keuntungan yang rendah karena pembatasan tarif dan biaya-biaya yang meningkat; tidak ada kepastian kelayakan usaha
- Efisiensi yang rendah disebabkan penundaan lama di terminal
- Operasi dibatasi oleh sistem perizinan, beberapa operator pada satu trayek, dan berbagai pungutan liar
- Hampir tidak ada ruang untuk prakarsa-prakarsa, trayek-trayek baru, atau jenis-jenis pelayanan yang baru
- Operator sebagai penyewa bis, bukan operator bis
- Keuntungan yang menurun karena peningkatan kemacetan

12

Apa yang salah? Bagi pengemudi dan kru

- Tekanan untuk menutupi setoran, walaupun pendapatan harian bervariasi
- Tidak ada pengamanan masa depan atau bantuan kesehatan dsb.
- Tidak ada manajemen yang profesional dan modern mengaktifkan tidak adanya pelatihan pengemudi

SISTEM SETORAN

Buruk bagi pelayanan:

- Pengemudi hadir di terminal dan antri. Tidak ada jadwal pelayanan
- Pengemudi berkepentingan menunggu lama di terminal
- Calon penumpang kadang-kadang tidak kebagian tempat
- Kadang-kadang penumpang diturunkan, atau dioperkan
- Insentif untuk berjalan lambat atau saling mendahului
- Kesejahteraan para pengemudi rendah dan tidak menentu.

13

Apa yang salah? Bagi masyarakat

- Porsi perjalanan dengan angkutan umum yang menurun; dengan demikian penggunaan kendaraan pribadi meningkat; pencemaran, kemacetan
- Banyak angkot yang kecil, tua, dan mencemari dan memacetkan jalan
- Kinerja lingkungan yang buruk dari kendaraan angkutan umum, yang justru melewati daerah-daerah padat penduduk

- Kualitas udara perkotaan yang rendah; dampak terhadap kesehatan umum
- Mobilitas yang terbatas bagi mereka yang tergantung pada angkutan umum
- Penurunan dan bahkan kehilangan pelayanan pada berbagai trayek



14

Apa yang salah? Bagi yang mengatur

- Terlalu banyak operator pada setiap trayek, yang membuat pengendalian rumit
- Pembagian trayek antar beberapa operator, dan sistem setoran, mengakibatkan tiadanya yang bertanggung-jawab atas pelayanan yang disediakan pada trayek
- Basis data dan perolehan informasi yang kurang, yang menghambat perencanaan, pengaturan

- Pengaturan antara tingkat Propinsi Jatim, Kota Surabaya, dan Kabupaten Sidoarjo



15

Apa yang salah? Tidak ada pertanggung-jawaban

Tidak ada yang bertanggung jawab atas pelayanan

- Tidak adanya **satu bagian pemerintahan** dengan tugas utama untuk memastikan penyediaan pelayanan bis yang layak dan efisien di Surabaya.
- Izin trayek **tidak membawa kewajiban menyediakan pelayanan**, maka tidak bisa

diketahui sebelumnya berapa banyak bus yang akan muncul untuk trayek mana dan pada hari apa.

- Petugas perijinan di DLLAJ I dan DLLAJ II **tidak mempunyai alasan untuk mengecek** jumlah atau pelayanan bis karena mereka tidak bertanggungjawab terhadap tingkat pelayanan pada trayek manapun.

16

Apa yang salah? Masalah-masalah fisik & prasarana

- Tidak banyak halte bus, dan tidak ada informasi samasekali
- Jarang ada fasilitas pejalan kaki seperti lampu penyebrang atau tempat berlindung di tengah jalan yang lebar.
- Kondisi trotoar yang sulit untuk pejalan kaki, dan hambatan di trotoar seperti kaki-lima dll.

- Kondisi di terminal Purabaya yang buruk bagi penumpang



17

Apa yang salah? Masalah-masalah trayek & jaringan

- Masalah utama: sistem satu arah. Sistem ini sangat tidak ramah terhadap pengguna angkutan umum
- Peningkatan kendaraan-kendaraan angkutan umum yang kecil pada jalan-jalan utama, dan tidak adanya pengembangan jaringan trayek bus kota
- Pengembangan jaringan trayek angkot dan bus



Sistem satu arah di Surabaya sangat tidak efisien, dan merugikan pengguna dan operator angkutan umum.

18

Apa yang salah? Sistem pengaturan dan perizinan

TERLALU KAKU:

- Setiap kendaraan diizinkan untuk satu trayek selama 5 tahun
- Beberapa operator pada satu trayek: sulit menyetujui perubahan
- Trayek-trayek yang terikat pada terminal

TERLALU RUMIT:

- Terlalu banyak kategori kendaraan, tingkat pelayanan, trayek yang

dibawah wewenang-wewenang yang berbeda

TERLALU TERPECAH-PECAH

- Setiap kendaraan disebut dalam izin trayek
- Bis-bis dimiliki oleh 33 operator kecil (atau sendiri-sendiri untuk angkot)
- Pengatur, pemilik, pengemudi, pengguna berkepentingan berbeda-beda

19

**Kebijakan baru:
langkah ke depan**

20

Kebijaksanaan baru: Pernyataan kebijakan angkutan umum



Komitmen politik untuk perbaikan pelayanan angkutan umum

- ✓ • **Pernyataan kebijakan** dan visi untuk angkutan umum (Kelaikan usaha; Prioritas untuk bis; Pembatasan kendaraan pribadi; Kinerja lingkungan; Perbaikan-perbaikan fisik; Peningkatan pelayanan; Sistem tender & izin baru
- ✓ • **Pertanggung-jawaban yang jelas** antar instansi (mis. Surabaya dan Sidoarjo) dan dari pemegang izin trayek. Pembentukan Otorita Angkutan Umum antar Sidoarjo dan Surabaya
- ✓ • **Perubahan mendasar dalam sistem perizinan**
- ✓ • **Proses tender** untuk membagikan izin baru
- ✓ • **Prioritas** bagi angkutan umum.

21

Kebijaksanaan baru: Sistem perizinan yang baru



Perubahan "perizinan kuantitas" ke "perizinan kualitas"

Pendekatan perizinan sekarang ini merupakan masalah pelayanan angkutan umum yang mendasar, dan berakibat pada pelayanan yang buruk pada banyak trayek dan tidak ada pelayanan sama sekali pada trayek-trayek lainnya.

Bila diinginkan perbaikan dalam pelayanan angkutan umum maka pendekatan perizinan harus diubah guna memberikan tanggungjawab pada pengusaha/operator untuk menyediakan pelayanan pada tingkat yang telah ditentukan pada suatu trayek tertentu.

22

Kebijaksanaan baru: Konsolidasi industri angkutan umum



- ✓ • Promosikan pertanggung-jawaban kolektif melalui pemberian izin pada perusahaan dan koperasi
- ✓ • Meningkatkan akses pada modal, keahlian manajemen
- ✓ • Mengurangi peranan pemilik yang merangkap sebagai pengemudi; mengurangi sistem setoran
- ✓ • Satu izin untuk setiap trayek, bukan untuk setiap kendaraan



Sumber: Mercedes Benz, Brazil

Jalur khusus bus di Brazil. Trayek percontohan dilaksanakan bersama-sama dengan jalur khusus angkutan umum, jalur ATB, dan sistem ganap/ganjil, semuanya di Jl. A. Yani.

23

Kebijaksanaan baru: Meningkatkan perencanaan & pengaturan



PERENCANAAN SISTEMATIS UNTUK MEMPREDIKSI 'PERMINTAAN'

PEMANTAUAN UNTUK MENGETAHUI SEBERAPA BANYAK 'PERMINTAAN' DAPAT TERPENUHI

MEMBERI KEBEBASAN KEPADA OPERATOR UNTUK MENANGGAPI 'PERMINTAAN'

KURANGI KETENTUAN-KETENTUAN DAN PRAKTEK-PRAKTEK YANG BERLEBIHAN

- Mengembangkan ketrampilan yang diperlukan di pemerintah daerah
- Otonomi dalam perencanaan, penetapan tarif, dan pemilihan operator
- **Otorita Angkutan Surabaya** yang mengeluarkan izin trayek: terdiri dari DLLAJ Propinsi Jatim; DLLAJ Sidoarjo; DLLAJ Kota Surabaya. Dibentuk dibawah UU 22/1999 Pasal 91 Ayat 1.

24

Kebijakan baru: Insentif peningkatan pelayanan dan efisiensi

Berikan insentif kepada operator untuk meningkatkan efisiensi dan pelayanan

- Promosikan persaingan melalui tender, dan nantinya untuk penumpang
- Peraturan-peraturan yang lebih longgar untuk menciptakan insentif-insentif persaingan

- Secara perlahan-lahan, menyerahkan pada pasar penentuan tingkat pelayanan, kualitas, dan tarif
- Perkembangan sistem perizinan dan pengaturan baru melalui rentetan tender



25

Kebijakan baru: Melakukan perbaikan fisik



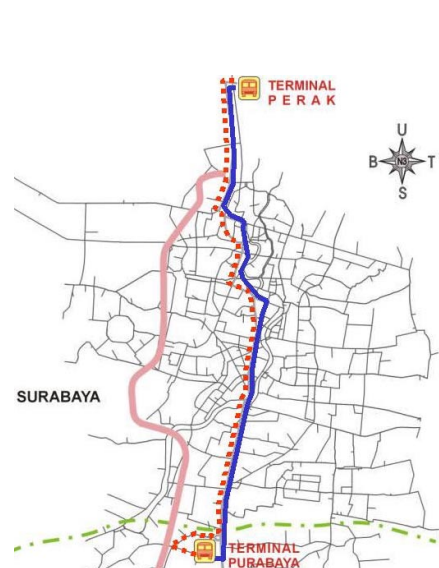
MENINGKATKAN KONDISI DI TERMINAL



FASILITAS UNTUK PEJALAN KAKI

- Trotoar
- Tempat penyebrangan
- Halte-halte dan informasi

26



Rincian trayek percontohan

27

Trayek percontohan: Perincian trayek

- Seputar Terminal Purabaya ke Tanjung Perak Surabaya
- Bus tidak masuk ke dalam terminal baik di Purabaya maupun di Perak
- Jenis kendaraan bus standard dengan kapasitas sekitar 80 penumpang, ber-AC dan pintu otomatis
- Jumlah kursi maksimum 35. Fasilitas pegangan bagi penumpang berdiri
- Umur kendaraan < 2 tahun
- Tarif Rp. 2.000 s/d Rp. 2.500
- Tombol-tombol penumpang minta bus berhenti
- Seluruh pengemudi berstatus karyawan dan bergaji tetap
- Jumlah kendaraan yang dioperasikan sekitar 15 bus untuk melayani trayek dengan frekwensi saat jam puncak sekitar 6 bus per jam atau waktu antar kendaraan rata-rata 10 menit

28

Trayek percontohan: Dasar hukum

- KM 84/99
- UU 22/99 mengenai Pemerintahan Daerah

Persetujuan antara pemerintahan Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo untuk membentuk **Otorita Angkutan**, yang nantinya akan tenderkan izin trayek angkutan umum lintas batas Kota/Kabupaten.



Persetujuan antar daerah ini sedang disusun

Pelaksanaan dilakukan melalui SK Bersama Walikota/Bupati atau Perda masing-masing daerah, dibawah Pasal 90 ayat (1) UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan:
"Pemerintahan Kota dan/atau Pemerintah Kabupaten yang wilayahnya berbatasan langsung dapat membentuk lembaga bersama untuk mengelola Kawasan Perkotaan."

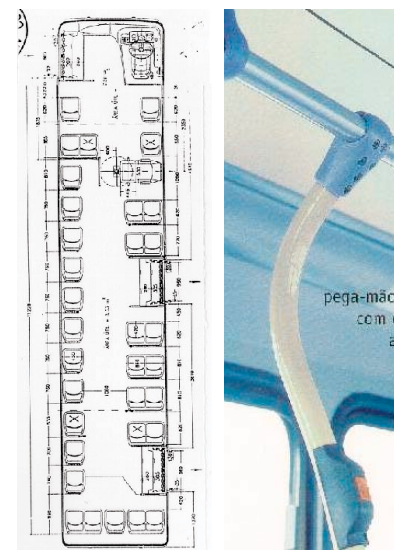
Trayek percontohan: Izin trayek baru

Izin trayek baru akan mengandung antar lain:

- Periode penerapan izin trayek (diusulkan 3 tahun)
- Trayek (termasuk jalan yang digunakan, terminal, tempat berhenti, dan variasi-variasi yang diperbolehkan)
- Tarif
- Pelayanan [lihat slide berikut]
- Kendaraan (jenis kendaraan yang diperbolehkan, jumlah minimum kendaraan yang harus tersedia)
- Syarat-syarat lain (Operator wajib menyerahkan data secara teratur; Sanksi-sanksi yang dapat diterapkan untuk kegagalan memenuhi kriteria-kriteria dalam izin; Kuasa DLLAJ untuk memberikan perintah kepada operator)

Trayek percontohan: Kriteria pelayanan dalam izin trayek

- Waktu keberangkatan bis pertama dan terakhir dari tiap terminal
- Jumlah bis minimum dalam pelayanan dalam jam-jam sibuk
- Kapasitas bis-bis yang digunakan
- Headway (waktu antara bis) menurut jam
- Kapasitas minimum pada jam sibuk menurut arah
- Jumlah perjalanan per hari
- Beban penumpang maksimum
- Spesifikasi kendaraan termasuk posisi mesin, kinerja & emisi mesin, standar tempat duduk, a/c, tinggi lantai, kapasitas maksimum dengan orang berdiri, lebar gang, jumlah pintu, jenis bahan bakar, standar emisi menurut spesifikasi mesin



Trayek percontohan: Izin trayek dan proses tender



- Izin trayek juga memberikan berbagai hak dan keleluasan
- Harus ada struktur manajemen & pertanggung-jawaban yang jelas
- Armada kendaraan berijin yang dikelola satu organisasi
- Wewenang untuk (i) menegakkan kewajiban dan (ii) membolehkan perubahan sesuai dengan keadaan yang berubah
- Bentuk baru izin trayek yang didefinisikan melalui Keputusan Menhub khusus untuk proyek percontohan ini, dgn tidak menggunakan Kartu Pengawasan, dan tidak sebut kendaraan tertentu dalam izin
- SK Walikota Surabaya diperlukan untuk memberikan dasar hukum bagi proses tender yang baru

33

Trayek percontohan: Prinsip-prinsip tender



PRINSIP-PRINSIP TENDER

- Penciptaan persaingan
- Berbagai bentuk usaha
- Se-transparen mungkin
- Skema penilaian:
Mis. 1: Tarip variabel: TARIP 50%, FREKUENSI DAN KAPASITAS 25%, JENIS DAN UKURAN KENDARAAN 15%, UMUM KENDARAAN 10%

- Mis. 2: Tarip tetap: FREKUENSI DAN KAPASITAS 50%, JENIS DAN UKURAN KENDARAAN 30%, UMUR KENDARAAN 20%
- Kriteria: Tarif dan/atau; Tingkat pelayanan; Kualitas pelayanan; Syarat-syarat lingkungan

34

Trayek percontohan: Apa yang ditunjukkan?



- Organisasi operator-operator menjadi armada dengan manajemen yang bertanggung-jawab
- Bentuk baru izin trayek kolektif
- Pemberian izin trayek melalui prosedur yang bersifat bersaing
- Pengawasan yang efektif oleh DLLAJ
- Pelayanan yang dapat diandalkan dan berkualitas
- Tarip yang wajar, kesanggupan penumpang membayar lebih untuk pelayanan yang baik
- Keuntungan yang lebih tinggi melalui manajemen yang baik. Produktifitas tinggi, tidak ada kendaraan yang melebihi kebutuhan
- (Nantinya): Pengaturan yang tanggap terhadap permintaan.

35



Pengembangan dan penerapan lebih lanjut

36

Penerapan lebih lanjut: Strategi lelang yang diusulkan



Strategi tender yang diusulkan

- **Pemberitahuan: izin lama tidak akan diperbarui**
- Menekankan keuntungan-keuntungan sistem baru:
 - potensi keuntungan tinggi dalam trayek yang ditenderkan
 - fleksibilitas dalam menentukan tarif/tingkat pelayanan
- keuntungan lebih besar
- tambah penumpang dan mengelola trayek
- hak dan kewajiban menjadi lebih jelas; mekanisme pengaduan
- Mulai dengan trayek-trayek premium yang belum dialokasikan.
- Pengembangan bagi **bus kota**, dan bagi **angkot**.

37

Penutupan: Bagaimana kalau tidak ada tindakan?



- Ketika pelayanan bus merosot, orang akan berusaha keras mendapatkan angkutan pribadi - baik sepeda motor maupun mobil
- Karena perjalanan pribadi meningkat, kemacetan meningkat dan kecepatan merosot
- Karena kecepatan bus merosot maka produktivitas akan merosot dan biaya akan naik
- Karena biaya naik maka ongkos bus juga harus naik atau pelayanan harus disubsidi atau dicabut
- Naiknya ongkos angkutan atau dicabutnya pelayanan akan mengantar pada penurunan minat naik bus yang akan mengantar pada lebih banyaknya perjalanan dengan kendaraan pribadi dan kemacetan yang lebih parah

38

Penutupan: Apakah ini masalah?



Apakah bisa ditambah cukup banyak jalan baru untuk melayani peningkatan lalu lintas yang disertai opsi angkutan pribadi? Kebanyakan kota di Asia, yang umumnya mempunyai kepadudukan yang tinggi, telah mengetahui bahwa mustahil membangun jalan dalam jumlah cukup secara cepat untuk mengimbangi pertumbuhan mobil. Dan andaikata cukup banyak jalan baru dibangun, ini hanya merupakan penyelesaian sementara, karena jalan yang baru juga akan menjadi macet. Bila jalan tidak dapat dibangun maka meningkatnya kemacetan akan mengakibatkan **penurunan standar kehidupan yang sangat parah** - ini harus dilihat sebagai akibat yang mungkin terjadi bila tidak ada perubahan dalam kebijaksanaan di bidang angkutan dan harus dipandang sebagai masalah yang serius.

39

Penutupan: Bila ingin perubahan arah kebijakan



- Harus menerima **tanggungjawab** memastikan penyediaan angkutan umum dengan biaya terjangkau dan kualitas pantas
- Harus menerima **kebutuhan pengguna** angkutan umum sebagai salah satu kriteria desain utama di segenap masalah lalin dan angkutan
- Harus memastikan pelayanan bus **menguntungkan** atau disubsidi
- Harus memastikan bahwa angkutan umum dilihat sebagai **alternatif yang layak** bagi mobil pribadi
- Harus memastikan bahwa **struktur pemerintahan** diselenggarakan untuk merencanakan, memberi wewenang dan mengawasi penyediaan angkutan umum
- Harus membina **keahlian profesional** di lembaga-lembaga terkait
- Harus **bertindak untuk memastikan tidak adanya kemerosotan lebih jauh** dalam minat naik bus; terutama di koridor utara - selatan.

40