



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH



Proyek Transportasi Kota yang Berkelanjutan

Gedung BAPPEDA Tk. 1, Lantai 2 Ruang B7
Jl. Pahlawan 102, Surabaya 60174
Tel. & fax (031) 3570355; Tel. (031) 9982484
Email: sutp@sutp.org
Internet: <http://www.sutp.org>



Proyek Percontohan Perbaikan Angkutan Umum (Paket Kerja 2)

Aspek-aspek Hukum, Kebijakan dan Kelembagaan

10 Mei 2000



Proyek Transportasi Kota yang Berkelanjutan (SUTP) GTZ di Surabaya bertujuan bekerjasama dengan instansi-instansi terkait dan masyarakat Surabaya untuk menyusun dan melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dapat menciptakan suatu sistem transportasi yang berkelanjutan.

Akibatnya terasa dalam berbagai keuntungan “lokal” secara ekonomi, sosial dan lingkungan, dan juga ikut menstabilisasi emisi-emisi “global” karbon dioksida dari sektor transportasi Surabaya. Proyek ini diharapkan menjadi pola bagaimana menurunkan emisi tersebut di kota-kota besar di negara berkembang.

SUTP GTZ telah memulai dengan program yang beraneka segi, termasuk pengembangan kebijakan-kebijakan transportasi yang berkelanjutan melalui pembahasan intensif dengan instansi dan mitra terkait, perancangan dan pelaksanaan suatu kampanye penyadaran masyarakat mengenai transportasi yang berkelanjutan, langkah-langkah teknis guna mengurangi emisi kendaraan, peningkatan kapasitas pengelolaan kualitas udara, penerapan instrumen-instrumen fiskal yang sesuai, peningkatan kondisi untuk kendaraan tidak bermotor dan pejalan kaki, promosi penggunaan BBG, suatu proyek percontohan perbaikan angkutan umum, dan penyediaan dan penyebaran informasi mengenai pengalaman internasional.

SUTP GTZ dimulai di Surabaya pada tahun 1998.

Proyek Percontohan Perbaikan Angkutan Umum (Paket Kerja 2)

Aspek-aspek Hukum, Kebijakan dan Kelembagaan

Richard Meakin, 10 Mei 2000

The findings, interpretations and conclusions expressed in this report are based on information gathered by GTZ SUTP and its consultants from reliable sources. GTZ does not, however, guarantee the accuracy or completeness of information in this report, and GTZ cannot be held responsible for any errors, omissions or losses which emerge from the use of this information.

For further information:

Proyek Transportasi Kota yang Berkelanjutan

Gedung BAPPEDA Tk. 1, Lantai 2 Ruang B7

Jl. Pahlawan 102, Surabaya 60174

Tel. & fax (031) 3570355; 9982484

Email: sutp@sutp.org

Internet: <http://www.sutp.org>

DAFTAR ISI

PENGANTAR

1.	DASAR HUKUM PERIJINAN BUS SAAT INI	4
1.1	Peraturan perundang-undangan Desentralisasi Administrasi Angkutan	4
1.2	Peraturan perundang-undangan untuk Mengatur Angkutan Jalan.....	4
1.2.1	<i>Peraturan perundang-undangan Angkutan: Nasional</i>	4
1.2.2	<i>Peraturan perundang-undangan Angkutan: Propinsi</i>	6
1.2.3	<i>Peraturan perundang-undangan Angkutan: Kotamadya</i>	6
1.3	Prosedur Perijinan	6
1.3.1	<i>Ijin Usaha Angkutan</i>	6
1.3.2	<i>Ijin Trayek</i>	6
2.	REFORMASI KEBIJAKAN, UNDANG-UNDANG DAN KELEMBAGAAN	8
2.1	Otorita Kota untuk Perencanaan dan Perijinan.....	8
2.2	Tender	9
2.3	Dasar Hukum untuk Menenderkan Trayek Bus	9
2.3.1	<i>Perlunya Dasar Hukum untuk Tender Pertama</i>	9
2.3.2	<i>Revisi Skema Perijinan</i>	10
2.4	Proses Tender	13
2.4.1	<i>Prinsip-prinsip Tender</i>	13
2.4.2	<i>Persyaratan untuk Tender yang Berhasil</i>	13
2.4.3	<i>Usulan Strategi Tender</i>	14
2.5	Beberapa Aspek Praktis Tender	16
2.5.1	<i>Perijinan Beberapa Pengusaha pada Satu Trayek</i>	16
2.5.2	<i>Haruskah Damri Ikut Serta dalam Tender?</i>	16
2.5.3	<i>Keikutsertaan Asing dalam Tender</i>	17
2.5.4	<i>Pengaturan Karcis dan Pembukuan Pendapatan</i>	18
3.	USULAN RENCANA TINDAKAN PELAKSANAAN	21
1.	Menghasilkan dukungan politis untuk Reformasi dan Pengembangan Angkutan Umum..	21
2.	Membentuk Panitia dengan Kewenangan Eksekutif.....	21
3.	Penguatan Kelembagaan DLLAJ II	21
4.	Melakukan Pembahasan Ulang Kebijakan Angkutan	21
5.	Menciptakan Dasar Hukum untuk Perencanaan dan Peraturan.....	22
6.	Memulai Siklus Tahunan Perencanaan Trayek	22
7.	Bantuan Teknis untuk Pengusaha Bus	22
8.	Menyiapkan Rancangan Ijin Trayek Berdasar Pengusaha.....	23
9.	Menentukan Trayek Percontohan Baru dan Memperbaiki Prosedur Tender	23
10.	Memulai Program Tender	23
11.	Memulai Prosedur Pemantauan dan Peraturan	23
12.	Melakukan Perbaikan Fisik di Sepanjang Koridor U - S.....	24

LAMPIRAN 1: KERANGKA ACUAN KONSULTAN.....	25
LAMPIRAN 2: ANGKUTAN UMUM PERKOTAAN DI SURABAYA.....	29
Rancangan Kertas Kerja Kebijakan untuk Pengembangan Pelayanan Bus Kota	
1. Pengantar.....	29
2. Visi Mengenai Angkutan Umum di Surabaya.....	29
3. Pelajaran dari Kemerosotan Penyediaan pelayanan Bus pada Baru-baru Ini.....	30
4. Sistem Ijin Trayek Baru yang Diberikan melalui Tender.....	31
5. Kelangsungan Hidup dan Tarip.....	32
6. Prioritas Bus.....	33
LAMPIRAN 3: PROSEDUR PENENTUAN TARIP.....	34
1. Kepekaan Politis.....	34
2. Mekanisme Kenaikan Tarip.....	34
3. Struktur Skala Tarip.....	35
LAMPIRAN 4: KEPUTUSAN KOTAMADYA MENGENAI PERENCANAAN DAN PENGATURAN PELAYANAN BUS DI SURABAYA.....	37
LAMPIRAN 5: PROSEDUR TENDER.....	42
1. Prosedur Pelaksanaan Tender.....	42
2. Prosedur Pembukaan dan Penilaian Penawaran.....	44
3. Kriteria Penilaian Tender.....	45
LAMPIRAN 6: INFORMASI LATAR BELAKANG.....	46
Catatan 1. Status DAMRI dan Zona Eksklusif Damri.....	46
Catatan 2. Pemberian Ijin Trayek Bus kepada Banyak Pengusaha.....	47
Catatan 3. Perencanaan dan Pengaturan Trayek Angkot dan Bus.....	47

PENGANTAR

Ini merupakan laporan Paket Kerja 2 mengenai 'Pengembangan Konsep dan Rencana Pelaksanaan Koridor Percontohan Perbaikan Pelayanan Bus' di Surabaya. Kerangka Acuan ada di Lampiran 1. Laporan didasarkan pada sebuah tugas selama 15 hari kerja di Surabaya dari 7 hingga 29 Januari 2000. Paket Kerja 2 membahas 'Aspek-aspek Kebijakan Umum, Hukum dan Kelembagaan'. Paket Kerja 1 mencakup 'Perencanaan Angkutan, Perbaikan Fisik serta Persyaratan dan Pemantauan Pelaporan', dan dilaporkan secara terpisah. Proposal Rencana Tindakan dalam Bagian 3 dari laporan ini menggabungkan tindakan-tindakan yang direkomendasikan oleh Paket Kerja 1 dan 2.

Sasarannya adalah persiapan konsep bagi proyek percontohan koridor untuk mencontohkan bagaimana suatu paket terpadu dari aspek hukum dan kelembagaan, operasional dan prasarana biaya rendah, dapat meningkatkan pelaksanaan serta daya tarik pelaksanaan penyediaan pelayanan angkutan umum di Surabaya.

1. DASAR HUKUM PERIJINAN BUS SAAT INI

Ada dua aspek peraturan perundang-undangan yang relevan dengan proyek percontohan. Pertama, harus ditaati ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai tingkat pemerintah yang mengatur penyediaan pelayanan angkutan kota. Kedua, reformasi yang diperkenalkan dalam rangka proyek percontohan harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur angkutan umum.

1.1 Peraturan perundang-undangan Desentralisasikan Administrasi Angkutan

Telah lama menjadi kebijakan pemerintah Indonesia untuk menyerahkan fungsi pemerintah tertentu, yang pada dasarnya bersifat lokal, termasuk peraturan penyediaan pelayanan angkutan jalan, kepada pemerintah propinsi dan kotamadya. Kemajuan ke arah pelaksanaannya terjadi secara lamban. Masalahnya adalah demi kepentingan proyek percontohan karena pelaksanaannya akan dibatasi pada kota Surabaya.

Sepuluh tahun yang lalu PP No. 20/1990 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan dalam Bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kepada Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II membuat ketentuan mengenai pelimpahan kekuasaan untuk mengatur angkutan kota kepada Tingkat II. Pada kenyataannya, hanya sedikit pelimpahan yang pernah terjadi, sebagian karena kurangnya sumberdaya di Tk. II, dan mungkin juga demi melindungi kepentingan yang ada dalam tatanan saat ini. Namun, ada skema percontohan mengenai penyerahan wewenang (termasuk perijinan trayek dan fungsi inspeksi kendaraan) di Bandung, Bali.

Pelaksanaan dan konsolidasi reformasi di tingkat kota akan terus terjadi dengan sangat lambat. Surabaya butuh waktu lima tahun untuk menetapkan keputusan yang berkenaan dengan tugas Walikota (No. 102 dan 103/1998) untuk memberlakukan sepenuhnya ketentuan peraturan perundang-undangan nasional mengenai peraturan angkutan KM 68/93. PP No. 22/90 masih belum menghasilkan penyerahan yang signifikan fungsi peraturan angkutan untuk Tk. II ketika digantikan oleh UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah.

1.2 Peraturan perundang-undangan untuk Mengatur Angkutan Jalan

Dasar hukum peraturan penyediaan pelayanan angkutan umum diberikan oleh hirarki perundang-undangan nasional, propinsi dan kotamadya.

1.2.1 Peraturan perundang-undangan Angkutan Nasional

Kerangka kerja kebijaksanaan dan kategorisasi dasar penyediaan pelayanan angkutan umum di seluruh Indonesia tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 41/1993 mengenai Angkutan Jalan.

Ketentuan mengenai penetapan tarif penumpang terkandung dalam Peraturan Pemerintah No. 41/1993 dan Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 70/1993 mengenai Tarif Angkutan Penumpang dan Barang melalui Jalan.

Ketentuan peraturan angkutan umum yang lebih rinci diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 84/1999 mengenai Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum, yang ditetapkan pada bulan Oktober 1999. Keputusan ini menjelaskan secara rinci prinsip dan prosedur untuk mengatur angkutan umum jalan di Indonesia, meskipun diantisipasi dalam waktu dekat banyak ketentuan yang tercantum dalam KM 84/99 mungkin dibatalkan oleh peraturan setempat yang ditetapkan di bawah paket Undang-undang Otomoni Daerah tahun 1999.

Dipahami bahwa KM 84/99 berisi beberapa ketentuan baru sementara membiarkan sebagian besar prosedur perijinan trayek angkutan umum tidak berubah.

Sejumlah perubahan pokok yang diperkenalkan KM 84/99 termasuk:

- Memperkenalkan konsep “angkutan perkotaan”
- ketentuan-ketentuan mengenai berbagai masalah angkutan jalan; misalnya mengenai kendaraan pariwisata, persewaan kendaraan, angkutan perbatasan
- revisi denda untuk berbagai pelanggaran
- ketentuan tambahan mengenai evaluasi dan klasifikasi trayek.

Perubahan yang paling relevan dengan proyek percontohan ini adalah konsep-konsep “angkutan perkotaan” dan “trayek perkotaan”.¹

KM 84/99 Pasal 1(5) menyatakan:

Angkutan Perkotaan adalah angkutan dari suatu kawasan ke kawasan lain yang terletak dalam 2 (dua) atau lebih wilayah kota dan kabupaten yang berdekatan dan merupakan satu kesatuan ekonomi dan sosial dengan menggunakan mobil bus umum dan/atau mobil penumpang umum yang terikat dalam trayek tetap dan teratur yang mempunyai sifat perjalanan ulang alik (komuter).

KM 84/99 Pasal 2(e) menyatakan:

Trayek perkotaan adalah trayek kota yang melalui perbatasan daerah kota/kabupaten dalam satu daerah propinsi atau melalui perbatasan daerah propinsi yang berdekatan.

Penerapan yang logis atas konsep “angkutan perkotaan” di Surabaya seharusnya adalah untuk menyerahkan wewenang perijinan seluruh “trayek perkotaan” pada pemerintah daerah kotamadya Tingkat II. Namun, Pasal 45(2)(b), KM 84/99 menentukan bahwa wewenang perijinan untuk “angkutan perkotaan” ada di tangan gubernur propinsi (di Tingkat I). Tampaknya ini tidak konsisten dengan semangat undang-undang nasional yang baru mengenai otonomi daerah,. Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan pelimpahan tanggungjawab terhadap pengelolaan angkutan kota kepada Tingkat II. Dilaporkan ada dukungan yang kuat di Surabaya untuk memberikan segenap tanggungjawab perijinan bus dalam DLLAJ Tingkat II, ketimbang Tingkat I, meskipun belum ada komitmen formal yang dibuat.

Direktorat Jenderal Perhubungan Darat bertanggungjawab untuk membuat draf peraturan perundang-undangan perijinan nasional dan mengakui bahwa ketentuan-ketentuan baru dalam KM 84/99 belum sepenuhnya disebarkan ke dalam tubuh Direktorat Jenderal Perhubungan Darat dan belum juga diketahui luas di luar departemen tersebut.

Direktorat Jenderal Perhubungan Darat mendukung penerapan konsep ‘angkutan perkotaan’ untuk Surabaya. Untuk memungkinkan dilaksanakannya konsep tersebut, akan diperlukan sebuah keputusan dari Direktorat Jenderal Perhubungan Darat untuk mengubah Pasal 45(2)(b) dalam kasus Surabaya. Diperlukan penjelasan singkat untuk hal dibawah ini:

¹ Konsep tersebut dikembangkan utamanya digunakan untuk menangani situasi Jakarta. Instansi-instansi di Kabupaten Jawa Barat dan Propinsi DKI Jakarta misalnya menerbitkan banyak ijin untuk taksi yang dalam kenyataannya semua beroperasi di kawasan DKI Jakarta, mengakibatkan suplai taksi yang berlebihan.

Di kawasan perkotaan Surabaya, izin trayek sebagaimana dimaksud dalam KM 84/99 Pasal 45 Ayat 1, diberikan oleh Walikota/Kepala Daerah Kota untuk trayek perkotaan yang melalui perbatasan administratif daerah kota/kabupaten dalam satu propinsi.

1.2.2 Peraturan Perundang-undangan Angkutan Propinsi

Peraturan perijinan propinsi Jawa Timur² baru-baru ini telah dibuat drafnya dan harus diurus oleh DLLAJ Tk. I, tetapi masih belum berlaku. Dilaporkan bahwa dipandang perlu untuk memungkinkan DLLAJ Tk. I melaksanakan sepenuhnya ketentuan-ketentuan KM 68/93. Tidak ada perubahan signifikan yang dibuat oleh peraturan³ propinsi yang baru tersebut.

1.2.3 Peraturan perundang-undangan Angkutan Kotamadya

Pengaturan administrasi setempat yang rinci dituangkan dalam peraturan perundang-undangan propinsi dan kotamadya/kabupaten. Di Surabaya keputusan-keputusan yang relevan adalah:

- Keputusan Walikota No. 102/1998 mengenai Prosedur Penyelesaian Ijin Trayek Angkutan Penumpang Umum di dalam Kotamadya Surabaya.
- Keputusan Walikota No. 103/1998 mengenai Prosedur Penyelesaian Ijin Angkutan Penumpang umum dan Ijin Usaha Angkutan di dalam Kotamadya Surabaya.

1.3 Prosedur Perijinan

Prosedur perijinan untuk bus dan angkot di Surabaya pada saat ini mengikuti prinsip yang ditetapkan dalam PP 41/93 dan ketentuan terinci dalam KM 84/99. KM 84/99 baru saja ditetapkan dan masih belum diketahui secara luas, meskipun mengenai prosedur perijinan sedikit berbeda dari pendahulunya yaitu Keputusan No. 68/1993.

1.3.1 Ijin Usaha Angkutan

Pengusaha jasa angkutan penumpang jalan membutuhkan Ijin Usaha Angkutan untuk dapat terlibat dalam usaha angkutan. Ijin tersebut tetap berlaku selama usahanya masih terus berlangsung.

1.3.2 Ijin Trayek

Tiga kategori ijin penyediaan pelayanan angkutan umum yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan:

- i. Setiap bus atau mobil penumpang yang mengoperasikan penyediaan pelayanan pada sebuah trayek 'tetap dan terorganisir' harus memegang Ijin Trayek yang berlaku selama 5 tahun. Kartu Pengawasan, berlaku selama setahun, diterbitkan bersama masing-masing Ijin Trayek dan harus dibawa dalam kendaraan. Kartu Pengawasan harus berisi detail kendaraan, pemilik dan jadwal pengoperasian kendaraan setiap hari, kecuali untuk kendaraan di trayek pedesaan di mana permintaan tidak menuntut jadwal waktu perjalanan yang tetap. Dalam praktek, jadwal perjalanan seringkali dilalaikan.
- ii. Setiap taksi, kendaraan sewa dan kendaraan pariwisata yang beroperasi berdasarkan pada perintah penyewa dan bukan trayek tetap membutuhkan Ijin Operasi.

² 'Bimbingan Teknis mengenai Prosedur Pemberian Ijin Trayek untuk Angkutan Antarkota di Jawa Timur dan Ijin Pengoperasian Taksi ...' No. 551.2/ /110/2000.

³ DLLAJ mengacu pada satu tujuan yaitu "debagiankratisasi", seperti batas waktu untuk merespon permohonan ijin atau amandemen, tetapi hal ini telah ditetapkan dalam KM68.

- iii. Ijin Insidental dapat diterbitkan untuk perusahaan yang sudah memegang ijin trayek, dan yang memiliki kendaraan cadangan. Ijin tersebut membolehkan kendaraan digunakan hanya untuk satu kali perjalanan pulang pergi guna memenuhi permintaan sementara untuk perayaan atau kesempatan khusus.

Salah satu bentuk reformasi yang diusulkan oleh studi saat ini adalah bahwa semua pengusaha pada suatu trayek harus bertanggungjawab secara kolektif atas pelayanan yang baik pada trayek tersebut. Ini dapat difasilitasi jika semua bus pada satu trayek dicakup oleh sebuah ijin trayek tunggal Berdasarkan kenyataan saat ini, penerapan KM 84/1999 (dan sebelumnya KM 68/1993) menghasilkan satu ijin trayek per pengusaha per trayek. Jadi bila hanya ada satu pengusaha dalam sebuah trayek, maka hanya ada satu ijin trayek, tetapi bilamana – yang biasanya terjadi – ada lebih dari satu pengusaha dalam sebuah trayek, maka selalu ada lebih dari satu ijin trayek per trayek⁴.

Tidak ada hambatan hukum untuk mengeluarkan sebuah Ijin Trayek tunggal kepada suatu kelompok pemilik perusahaan yang memenangkan hak untuk mengoperasikan sebuah trayek melalui tender.

⁴ Pendapat Konsultan adalah bahwa sebuah Ijin Trayek boleh mencakup salah satu dari berikut ini:

- Sebuah kendaraan tunggal pada trayek banyak pengusaha
- semua kendaraan dari satu pemilik pada trayek banyak pengusaha
- semua kendaraan dari satu pemilik pada trayek pengusaha tunggal
- bus dimiliki oleh perusahaan atau perorangan.

2. REFORMASI KEBIJAKAN, UNDANG-UNDANGAN DAN KELEMBAGAAN

2.1 Otorita Kota untuk Perencanaan dan Perijinan

Untuk mengatasi masalah koordinasi yang disebabkan oleh pembagian geografis tanggungjawab angkutan di Surabaya, beberapa studi sebelumnya telah merekomendasikan pembentukan suatu badan, seperti Otorita Angkutan Kota, yang harus bertanggungjawab terhadap pembuatan kebijakan, perencanaan dan pengaturan, termasuk aspek-aspek operasional seperti perijinan.

Direktorat Jenderal Perhubungan Darat telah mengusulkan 'Dinas Perhubungan' di bawah pemerintah daerah kota. Bina Marga seharusnya menjadi bagian dari Dinas ini. Proposal ini masih sedang dalam pertimbangan.

Sebagai bagian dari pelaksanaan UU No. 22/99 tentang Pemerintahan Daerah, Direktorat Jenderal Perhubungan Darat / Departemen Perhubungan mengusulkan sebuah badan⁵ pengaturan yang berdiri sendiri untuk kota-kota, yang mengikutsertakan pejabat-pejabat pemerintah dan LSM dan yang akan memiliki wewenang untuk bertindak bebas dari pemerintah. Badan ini ditentukan dalam suatu Keputusan Menteri Perhubungan. Tanggungjawabnya termasuk memberikan ijin angkutan umum. Ide ini masih sedang dikembangkan. Ada ketidakpastian yang berkaitan dengan pelaksanaan gagasan ini dan langkah-langkah lainnya karena banyak peraturan yang terkait dengan undang-undang baru mengenai otonomi daerah masih sedang dikembangkan.

Pasal 90 dan 91 UU No. 22/99 membuat ketentuan untuk beberapa bentuk otorita angkutan kota, meskipun badan semacam itu akan bersifat pemerintah dan oleh karena itu harus berbeda dari badan peraturan independen yang telah dijelaskan di atas.

Jadi dalam konteks kelembagaan juga, proyek tender dilaksanakan dengan latar belakang perubahan dan ketidakpastian. Konsultan merekomendasikan bahwa suatu pengaturan kelembagaan ad hoc interim harus dibuat di Surabaya melalui keputusan kotamadya. Anggaran dasar dan fungsinya harus mencerminkan konsensus bahwa ada kebutuhan perencanaan dan koordinasi yang lebih baik terhadap angkutan yang melintasi perbatasan yang ada sekarang. Tujuannya harus untuk meningkatkan kisaran mutu, efisiensi dan tanggapnya terhadap permintaan (*demand responsive*) angkutan umum perkotaan melalui insentif dan persaingan. Kebijakan peraturan yang lebih liberal berdasarkan pada informasi yang kuat mengenai kebutuhan diperlukan, terutama dalam menentukan tarif. Diikutsertakannya perwakilan pengguna angkutan adalah secara keseluruhan konsisten dengan tujuan ini.

Sebuah otorita, (Otorita Angkutan Surabaya) terdiri dari wakil DLLAJ I dan II, dinas-dinas pemerintah daerah kota lainnya, wakil-wakil pengguna dan diketuai oleh Walikota, diusulkan untuk bertindak sebagai otorita angkutan sementara untuk Surabaya. Panitia ini dapat dibentuk melalui perluasan Badan Pembina Transportasi Daerah (BPTD), juga harus mengambil alih tanggungjawab untuk mengelola terminal kota dari Dinas Terminal. Tanggungjawab utamanya adalah untuk:

- Menentukan kebijaksanaan angkutan umum perkotaan
- mengurus persiapan dan konsultasi rencana angkutan umum tiga tahun tahunan untuk kota
- mengurus administrasi perijinan trayek baru dan prosedur peraturan.

⁵ Diantisipasikan badan ini akan didirikan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II dan anggota badan ini yang akan memilih ketuanya. Diperkirakan DLLAJ Tk II akan memainkan peran yang menonjol, tetapi belum tentu memimpin badan ini. Diskusi mengenai konsep ini masih tetap internal untuk Departemen Perhubungan, meskipun cenderung menjadi bagian dari Rencana Pembangunan Lima Tahun 2000 – 2005 dari departemen tersebut. Belum terjadi diskusi dengan kota.

Dalam konteks proyek saat ini, otorita harus mengawasi prosedur dan program untuk menenderkan trayek bus, termasuk trayek yang harus ditenderkan, sekuens dan perkiraan tanggal. Otorita harus didukung oleh Staf profesional DLLAJ II.

2.2 Tender

Telah diperagakan di banyak kota di luar negeri bahwa sektor swasta mampu memberikan penyediaan pelayanan bus yang tanggap terhadap permintaan yang sangat efisien, dengan tarif yang terjangkau asalkan pengusahanya memiliki insentif untuk menanggapi kebutuhan pengguna. Insentif dapat diciptakan melalui persaingan di antara para pengusaha dan dengan sistem peraturan. Persaingan cenderung untuk menjaga agar mutu pelayanan tetap tinggi dan tarifnya rendah. Persaingan dapat dibangkitkan dengan cara pemberian ijin melalui tender, dan kemudian, untuk pendapatan dan penumpang. Tugas utama pemerintah sebagai regulator kemudian menjadi membina pengembangan industri bus. Ini termasuk memastikan bahwa tingkat pelayanan dan kendaraan secara minimum dipatuhi semua pengusaha, dan bahwa persaingan bersifat adil. Insentif harus 'disetel' dengan cermat agar tetap efektif. Untuk ini Staf pengaturan perlu dilatih dalam teknik pemantauan dan perencanaan.

Meskipun sekarang sektor swasta mengoperasikan sekitar sepertiga dari penyediaan pelayanan bus di Surabaya, mutu dan kemampuan pelayanan tetap rendah. Pelaksanaan tender yang kompetitif secara percobaan untuk mendapatkan hak mengoperasikan penyediaan pelayanan bus merupakan usulan pokok proyek percontohan.

2.3 Dasar Hukum untuk Menenderkan Trayek Bus

2.3.1 Perlunya Dasar Hukum untuk Tender Pertama

Bukan KM 84/99 ataupun pendahulunya KM 68/93 yang dapat membuat referensi langsung untuk pemberian ijin trayek melalui tender dan tidak ada prinsip atau prosedur yang ditentukan. Namun, tidak ada dalam keputusan menteri tentang angkutan ini maupun dalam PP N.o 22/90 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan dalam Bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kepada Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II dan UU No. 22/99 tentang Pemerintahan Daerah, yang menghalang-halangi penyelenggaraan tender. Diakui dalam lingkungan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat bahwa penekanan sistem perijinan kini harus bergerak dari 'perijinan kuantitas' yang ditentukan oleh KM 68/93 dan KM 84/99, menuju ke 'perijinan kualitas', tetapi tetap tidak ada konsensus mengenai ketentuan perijinan kualitas, atau bagaimana hal tersebut harus dicapai melalui prosedur tender.

Proposal untuk memperkenalkan skema tender ijin trayek bus di Surabaya tiba pada saat perubahan sedang terjadi dalam latar-belakang hukum dan kelembagaan angkutan kota. Kebijakan dan pengaturan kelembagaan sedang berada dalam proses peralihan untuk menangani penyaringan implikasi dan peluang yang diciptakan oleh UU Otonomi Daerah yang baru.

Tender bus di Surabaya akan diperkenalkan ke dalam latar-belakang hukum dan kelembagaan yang berada dalam masa peralihan. Ada iklim perubahan dan reformasi umum, tetapi tidak ada ide yang jelas bagaimana ini akan diterjemahkan ke dalam kebijakan dan strategi di tingkat kota.

Dalam keadaan ini, strategi yang paling bijaksana untuk memungkinkan berlangsungnya tender adalah menciptakan dasar hukum dan kelembagaan 'ad hoc'. Direktorat Jenderal Perhubungan Darat menyatakan dukungannya untuk pelaksanaan suatu skema tender trayek di Surabaya, tetapi

mempertahankan pendapat⁶ bahwa keputusan baru yang mengatur tender hanya diperlukan setelah proses tender berhasil diperagakan dan dibuat keputusan untuk menggunakannya dalam skala yang lebih luas.

Pandangan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat menyiratkan bahwa tender pertama harus dilakukan tanpa dasar hukum formal. Konsultan merasa bahwa dasar hukum harus diberikan sebelum tender pertama diselenggarakan, dan merasa bahwa keberhasilan tender pertama bergantung pada dasar hukum yang tegas yang akan:

- Menetapkan anggaran dasar otorita pengaturan
- menciptakan kewajiban hukum pada otorita untuk menyiapkan dan melaksanakan program tender
- mengharuskan kepada otorita untuk melakukan tender dan prosedur peraturan yang transparan, adil dan konsisten
- memberikan serangkaian langkah tindakan kepada peserta tender yang merasa dirugikan seandainya prosedur berlangsung secara curang.

Aturan main harus ditentukan dengan jelas dan diberitahukan kepada peserta tender serta diterapkan secara konsisten dan tidak memihak. Keputusan pemerintah daerah kota mengenai penyelenggaraan tender diperlukan untuk menciptakan dasar hukum ini. Tanpa ini, pengusaha akan menjadi kurang yakin terhadap proses tender. Hal ini akan terlihat sebagai kegiatan coba-coba tersendiri, yang dapat dimanipulasi oleh badan penyelenggara.

2.3.2 Revisi Skema Perijinan

Direkomendasikan bahwa skema perijinan tiga-tingkat pada saat ini yang terdiri dari:

- i. Ijin Usaha Angkutan – terus-menerus
- ii. Ijin Trayek – 5 tahun dan
- iii. Kartu Pengawasan – 1 tahun.

digantikan dengan system dua-tingkat untuk trayek yang ditenderkan:

- i. Ijin Usaha Angkutan – 5 tahun, dapat diperpanjang
- ii. Ijin Trayek 1 hingga 3 tahun, dapat diperpanjang bergantung pada kinerja yang memuaskan.

Direkomendasikan bahwa ijin baru tersebut diperkenalkan sebelum penyelenggaraan tender pertama.

Sebuah Ijin Trayek diterbitkan untuk setiap trayek, diberikan melalui tender. Dengan demikian hal tersebut akan memberikan tanggungjawab kepada pemegang ijin untuk mengoperasikan semua bus pada trayek tersebut sesuai dengan ijinnya. Semua kendaraan yang digunakan pada trayek tersebut harus memiliki surat layak jalan (*fitness certificate*), diberi ijin sebagai bus, dan diidentifikasi dalam jadwal untuk dilampirkan pada ijinnya.

Kewajiban yang dibebankan pada pemegang ijin adalah untuk:

- Memelihara tingkat dan mutu pelayanan minimum yang ditentukan dalam penawaran yang dimenangkan

⁶ Terungkap dalam pertemuan antara SUTP GTZ dan pejabat-pejabat Direktorat Jenderal Angkutan Darat pada tanggal 17 Februari 2000.

- memenuhi permintaan pada trayek tersebut
- memastikan tanggungjawab dan pertanggungjawaban kolektif bagi semua bus pada trayek tersebut
- memastikan seluruh Staf bekerja berdasarkan kontrak kerja.

Ijin tersebut memberikan:

- Kebebasan untuk melebihi tingkat pelayanan minimum
- suatu tingkat keamanan hak jika pengoperasiannya memuaskan
- hak untuk alokasi ruang terminal
- hak mengajukan prosedur untuk memperbaiki tarif ekonomi ke tingkat yang memungkinkan diperolehnya pemulihan biaya
- beberapa kebebasan untuk menyesuaikan tarif ‘non-ekonomi’ dalam merespon kondisi pasar.

Hanya perusahaan, konsorsium atau koperasi yang memiliki struktur pengelolaan dan tanggungjawab yang jelas dan memegang Ijin Usaha Angkutan yang akan memenuhi syarat untuk mengajukan penawaran.

Sistem tarif rata untuk penyediaan pelayanan bus ‘ekonomi’ di Surabaya pada saat ini (yang mencerminkan penetapan skala tarif yang ditetapkan secara nasional) hanya dapat menjadi layak menurut sistem saat ini bilamana setiap bus perusahaan didistribusikan di antara banyak trayek. Selama berlangsungnya periode percobaan proyek percontohan, tarifnya mungkin perlu bervariasi diantara trayek, tidak hanya menurut kategori pelayanan (Standar dasar, AC, ekspres, jalur utama, jalur pinggiran), tetapi juga oleh jarak perjalanan dan kondisi pasar di kawasan yang dilayani. Tarif yang harus dipungut pada trayek dapat dimasukkan di antara kriteria pemilihan tender, atau dapat ditentukan oleh pemerintah daerah kotamadya. Dalam kasus mana saja, prosedur akan dibutuhkan yang memberi hak kepada pengusaha untuk menyesuaikan tarif guna memenuhi kenaikan biaya. Rekomendasi terinci mengenai skala dan mekanisme tarif untuk menaikkan tarif penumpang ditetapkan dalam [Lampiran 3](#).

Formulir Ijin Trayek dan Kartu Pengawasan ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Formulir spesimen merupakan rencana untuk KM 84/99 dan ijin yang diterbitkan harus sesuai dengan spesimen-spesimen ini.

Sistem perijinan yang diusulkan oleh proyek percontohan jelas tidak konsisten dengan KM 84/99. Tidak akan ada Kartu Pengawasan. Kendaraan tertentu tidak akan dialokasikan untuk trayek tertentu. Armada bus berijin, yang dikelola oleh sebuah perusahaan tunggal harus tersedia untuk memenuhi kriteria pelayanan tertentu yang harus dipenuhi pengusaha. Regulator akan perlu wewenang untuk memaksakan kewajiban pemegang ijin agar mengoperasikan pelayanan sesuai dengan spesifikasi pelayanan dalam ijin trayek, yang akan diambil dari penawaran pemenang, dan menyetujui perbedaan untuk memenuhi perubahan persyaratan pada rute. Juga diperlukan wewenang untuk mengenakan sanksi seandainya gagal mematuhi persyaratan ijin. Surabaya membutuhkan suatu bentuk Ijin Trayek baru yang akan ditetapkan melalui keputusan pemerintah kota.

Direktorat Jenderal Perhubungan Darat telah mendukung proposal keputusan khusus Direktorat Jenderal Perhubungan Darat untuk membatalkan ketentuan perijinan trayek dalam KM 84/99 demi dimungkinkannya ‘percobaan’ bentuk baru ijin untuk proyek percontohan bus/koridor percontohan.

Sarana alternatif untuk memaksakan kewajiban pengusaha adalah untuk menciptakan kontrak antara otorita dan masing-masing pengusaha, meskipun ini perlu dikonfirmasi oleh pendapat hukum.

Namun, kekuatan peraturan lebih disukai karena semua pengusaha akan dihadapkan pada persyaratan perjanjian dan prosedur yang sama. Kontrak cenderung memiliki persyaratan tetap selama kontrak tersebut masih berlaku. Diperlukan negosiasi ulang terhadap kontrak individual untuk menyesuaikan perubahan keadaan keuangan. Hal ini berat bagi pihak otorita, dan dapat mengakibatkan terjadinya perbedaan persyaratan perjanjian di antara para pengusaha yang berlainan. Peraturan seharusnya menentukan lingkup perbedaan, dan lingkungannya harus sama untuk semua pengusaha. Peraturan lebih disukai karena dapat diterapkan secara lebih fleksibel ketimbang kontrak.

Untuk memperoleh prospek keberhasilan yang sesungguhnya, skema tender harus diperkenalkan, tidak tersendiri, tetapi dalam lingkungan yang mendukung perubahan kebijakan dan kelembagaan. Disarankan untuk membuat sekuens berikut ini, sebelum tender pertama:

Kebijakan	Memperoleh konsensus politis atas tujuan kebijakan, termasuk para pengusaha dan kelompok kepentingan lainnya yang mungkin akan terkena pengaruh.
Otorita	Menetapkan rezim peraturan. Menentukan perencanaan yang diperlukan dan wewenang dari prosedur pengaturan yang diperlukan. Memberikan wewenang perijinan dimulai dari DLLAJ II. Menentukan anggaran dasar Otorita yang harus dibentuk kemudian. Memberi wewenang Otorita dengan peraturan-peraturan untuk melaksanakan fungsi peraturan.
Sumberdaya	Memastikan DLLAJ Tk. II, dan dinas-dinas pemerintah daerah kota lainnya, memiliki sumberdaya yang cukup (keuangan dan Staf yang memenuhi persyaratan) untuk memberikan dukungan kepada Otorita.
Rencana	Menyusun rencana angkutan umum 3-tahun pertama, dengan suatu pernyataan kebijakan. Menyusun perencanaan, tender, pemantauan, prosedur yang harus diikuti oleh Otorita.
Program	Menentukan trayek yang ditenderkan, program tender.
Pelaksanaan	Menyelesaikan program tender secara rinci. Memberikan bantuan teknis kepada pengusaha bus dalam teknik pengelolaan. Memulai prosedur perencanaan, tender, dan pemantauan.

Reformasi ini diperjelas ke dalam program tindakan yang rinci dalam Bagian 3 dari laporan ini.

Jika reformasi program ini akan dilaksanakan secara komprehensif, maka harus dilakukan dalam konteks penyerahan kekuasaan dari tingkat pemerintah pusat dan propinsi lainnya ke tingkat kota. Namun, akan memakan waktu bertahun-tahun bagi kebijakan desentralisasi dalam UU No. 22/99 untuk dapat diterjemahkan ke dalam rencana tindakan dan dilaksanakan. Jika administrasi angkutan umum perkotaan harus diperbaharui sebelum bidang-bidang administrasi perkotaan lainnya, sebagaimana dimaksudkan, maka diperlukan pengaturan hukum dan kelembagaan sementara, dalam bentuk keputusan pemerintah daerah kota. Lingkup dan isi keputusan pemerintah daerah kota yang diusulkan diberikan dalam Lampiran 4⁷.

⁷ Layak kiranya jika dasar hukum sementara ini juga dapat termasuk kekuasaan untuk membatalkan ijin trayek bus 5-tahun yang ada saat ini, meskipun hal itu seharusnya hanya layak jika sebelumnya sudah ada kesepakatan penuh dengan semua pengusaha bus. Ini mungkin sulit mengingat nilai premium ijin bus, yang harus dipertaruhkan melalui proses tender dan ijin kolektif yang baru.

2.4 Proses Tender

2.4.1 Prinsip-Prinsip Tender

Intisari proses tender adalah terciptanya persaingan untuk mendapatkan hak memberikan penyediaan pelayanan bus. Prosesnya harus dapat mengalokasikan trayek secara adil dan obyektif di antara para pengusaha dengan bentuk badan hukum yang berbeda-beda. Proses tender harus setransparan mungkin, dengan prosedur pemilihan dilakukan dihadapan peserta tender, media massa dan pengamat, untuk mengecualikan kemungkinan pengaruh subyektif dalam pemilihan.

Skema penilaian (kriteria yang ditetapkan dan pembobotan masing-masing) harus ditetapkan sebelum publikasi undangan untuk menyerahkan penawaran. Kriteria harus dapat dikuantifikasi, harus ada lingkup minimum penelitian keputusan oleh masing-masing anggota panitia tender.

Peserta tender yang memberikan penawaran terbaik, sebagaimana diukur dengan skema penilaian akan diberi Ijin Trayek.

Kriteria pemilihan yang utama adalah tarip (jika kebijakan mengizinkan taripnya bersifat variabel) atau tingkat dan mutu pelayanan (jika taripnya tetap). Kriterianya meliputi:

- Tarip, dan/atau
- Tingkat pelayanan: keteraturan frekuensi, kapasitas, periode pengoperasian sehari-hari.
- Mutu pelayanan: kapasitas, spesifikasi, umur, kondisi, peralatan bus yang akan digunakan
- Standar lingkungan; emisi, bahan bakar, dsb.

2.4.2 Persyaratan untuk suatu Tender yang Berhasil

Usaha bus kota di Surabaya tidak dapat menarik investasi baru karena diketahui keuntungannya rendah dan eksposur pada risiko peraturan tinggi. Tender hanya akan berhasil dalam menciptakan persaingan jika ada sejumlah investor baru yang mau memasuki usaha tersebut. Mereka hanya akan tertarik oleh prospek yang memiliki risiko rendah dan potensi pengembalian yang tinggi. Persaingan yang efektif mempersyaratkan bahwa peserta tender yang berusaha mendapatkan ijin harus lebih banyak dari ijin yang ada. Jika peserta tender hanyalah para pengusaha yang ada pada saat ini, maka tender tersebut hanya akan menghasilkan pembagian ulang dan konsolidasi para pengusaha di antara trayek-trayek tersebut, yang hanya memiliki dorongan kecil untuk meningkatkan pelayanan.

Sumber risiko utama yang diketahui oleh peserta tender potensial adalah:

- Pasar penyediaan pelayanan bus yang semakin menyusut – persaingan dari angkot, kendaraan pribadi, peningkatan kecil dalam penghasilan yang dapat dibelanjakan.
- Kondisi pengoperasian yang buruk, kepadatan lalu lintas, kondisi buruk di terminal, tidak ada prioritas jalan bus di jalan.
- Kegagalan pemerintah untuk menyetujui tarip yang memungkinkan diperolehnya pemulihan biaya, inflasi biaya yang cepat, atau persyaratan untuk menerima tarip konsesi tanpa kompensasi.
- Diminta untuk mengoperasikan tingkat pelayanan yang melebihi permintaan.
- Permintaan uang di luar ketentuan.
- Hambatan untuk keluar/masuk dari usaha bus, seperti kesulitan dalam mendapatkan ijin, atau keluar dari usaha bus dan mencairkan aset-aset.

Banyak dari risiko ini berada dalam kendali pemerintah, dan sebanyak mungkin harus dapat dikuantifikasi sebelum penyelenggaraan tender. Risiko peraturan harus dikurangi dengan membatasi kewenangan intervensi pemerintah hingga minimum, terutama pada tarif, dan menentukan secara jelas hak dan kewajiban otorita dan pemegang ijin.

Merancang tender untuk kelompok kecil yang terdiri dari satu atau dua trayek juga akan meningkatkan tingkat persaingan. Kelompok kecil juga memungkinkan perusahaan kecil dan konsorsium untuk mengajukan penawaran (secara rata-rata ke-32 perusahaan bus swasta di Surabaya masing-masing hanya memiliki enam bus berijin) sementara serangkaian tender akan memungkinkan peserta tender yang kalah untuk mengikuti tender ulang beberapa kali. Efek negatif dari serangkaian tender kecil mungkin adalah untuk mencegah banyak investor Indonesia memiliki lebih dari 100 bus. Namun, tidak mustahil bahwa investor asing akan tertarik dalam armada potensial yang memiliki kurang dari 300 – 400 bus, untuk alasan yang dijelaskan dalam Bagian 2.4.3.

Mungkin faktor yang paling mendasar dalam daya tarik tender yang semakin meningkat adalah keyakinan peserta tender potensial dalam integritas dan kenetralan prosedur penawaran dan evaluasi. . . Prosedur dan kriteria harus dijelaskan dengan gamblang sebelum program tender dimulai, dan setiap langkah harus diikuti dengan tepat, secara transparans di setiap tahap. Adanya sedikit bias atau pengaruh yang tidak pada tempatnya akan menjadi penghalang besar bagi seluruh peserta tender.

Usulan prosedur terinci untuk mengatur dan melaksanakan tender trayek bus dituangkan dalam Lampiran 5.

2.4.3 Usulan Strategi Tender

Harus dijelaskan pada awal putaran pengumuman dan konsultasi bahwa pada akhirnya semua ijin trayek akan berdasarkan pada proses tender. Harus diumumkan bahwa, setelah tenggang waktu sekitar 6 bulan setelah tender pertama, tidak ada ijin trayek bus yang akan diperbarui pada masa ‘gabungan’ sekarang. Hal ini akan memberikan insentif bagi pengusaha bus untuk berkonsolidasi ke dalam perusahaan atau ke koperasi yang memiliki besar ukuran sebagaimana diminta untuk memberikan penawaran atas trayek tersebut. Pemilik bus juga akan mendapatkan pemberitahuan yang cukup untuk merekrut pengemudi dan kondektur sebagai karyawan (karena ini akan menjadi syarat bagi keikutsertaan didalam tender) dan mengembangkan pengaturan manajemen internal.

Program konsultasi dan informasi yang mendahului tender pertama perlu menekankan manfaat tender kepada para pengusaha:

- Trayek yang ditawarkan (setidaknya pada awalnya) secara potensial akan sangat menguntungkan
- prospek untuk memiliki fleksibilitas yang lebih untuk menentukan tarif dan tingkat pelayanan, dan mendapatkan keuntungan yang lebih tinggi
- prospek untuk mendapatkan lebih banyak penumpang melalui efisiensi yang lebih besar dan dapat mengelola seluruh trayek
- prospek untuk memiliki hak dan kewajiban mereka didefinisikan dengan lebih jelas, dan saluran untuk menampung keluhan.

Program tender harus dirancang sedemikian rupa sehingga dalam tahap awal tidak ada bus swasta yang dipindahkan dari trayeknya saat ini

Direkomendasikan bahwa trayek pertama yang akan ditenderkan haruslah yang memiliki tingkat kelayakan komersial yang tinggi untuk menarik minat maksimum. Pelayanan premium (ekspres, ber-AC) berpotensi komersial sangat tinggi karena lingkup perkembangan pasar dan penegakan prinsip

peraturan tarif yang bebas untuk trayek premium. Trayek pertama yang akan ditawarkan melalui tender haruslah trayek premium yang tidak ada pengusahanya (*incumbent operator*).

Trayek PAC 12, Sidoarjo ke Tanjung Perak,⁸ direkomendasikan untuk ditawarkan dalam tender pertama dengan alasan sebagai berikut:

- Tidak ada pengusaha (operator), juga tidak ada ijin atas trayek tersebut pada saat ini.
- Beroperasi dari sebuah terminal besar dalam koridor U/S yang padat dan berpotensi menguntungkan.
- Trayek direncanakan untuk bus ber-AC dan, sebagai trayek 'premium', menurut peraturan perundang-undangan angkutan nasional pengusaha dapat menentukan tarifnya, dengan persetujuan pemerintah kota.
- Sebuah trayek ber-AC baru akan bersaing secara kurang langsung dengan bus-bus swasta, yang kebanyakan non-AC.

Baru-baru ini ada 11 trayek kota yang tidak berijin. Di antara mereka yang berpotensi layak secara komersial harus dijadikan kelompok trayek berikut yang ditenderkan.

Tingkat ketiga trayek yang akan ditenderkan harus dipilih dari ketigabelas trayek yang dioperasikan secara eksklusif oleh Damri. Meskipun Damri memegang ijin lima-tahun untuk trayek-trayek ini, diharapkan Menteri Perhubungan yang membawahi Damri, akan setuju untuk menyerahkan beberapa trayek kepada sektor swasta demi kepentingan mendukung perkembangan tender nasional. Frekuensi sangat rendah pada banyak trayek⁹ bus kota di Surabaya sehingga setiap bus Damri yang digantikan dapat dialokasikan kembali ke trayek-trayek lainnya untuk meningkatkan frekuensi hingga ke tingkat yang layak.

Pada waktu program tender dikembangkan untuk penerapan pada skala yang lebih luas dari trayek kosong, trayek Damri, dan trayek premium, dan melibatkan trayek-trayek ekonomi yang sekarang diizinkan ke beberapa operator, akan muncul masalah-masalah yang perlu dibahas:

- Pengusaha yang ada (kecuali jika memenangkan tender) akan digantikan oleh penawar yang menang. Jika pengusaha yang digantikan hanya sekedar pindah ke trayek lain, maka tender hanya merupakan sebuah proses tukar-menukar pengusaha di antara trayek-trayek tersebut, yang hanya menghasilkan insentif persaingan yang kecil. Dengan demikian, keberhasilan sistem tender bergantung pada kemampuannya untuk menarik investasi baru ke dalam usaha bus.
- Subsidi silang disiratkan dalam pengoperasian trayek antar beberapa pengusaha/seperti sistem sekarang. Pengusaha yang dipindahkan dari trayek yang menguntungkan mungkin tidak mau melanjutkan melayani trayek yang tidak menguntungkan.

Masalah praktis lainnya adalah bahwa pengusaha swasta akan harus sering mengikutkan seluruh armadanya ke penawaran untuk mendapatkan trayek tunggal. Mereka mungkin harus bergabung dengan satu atau dua pengusaha lainnya untuk dapat menghimpun bus dalam jumlah yang mencukupi. Jika penawarannya menang maka bus-bus tersebut harus ditarik dari trayeknya pada saat ini untuk ditempatkan pada trayeknya yang baru. Tujuan sistem perijinan yang baru adalah mengkonsolidasikan para pengusaha pada trayeknya, tetapi konsekuensinya adalah pengurangan jumlah bus-bus di semua trayek lainnya.

⁸ Untuk mendapatkan detail usulan jadwal PAC 12, dan pengkajian kelayakan komersialnya, lihat Laporan Paket Kerja 2 Bagian 5.4 – 5.9.

⁹ Lihat laporan Paket Kerja 2 Bagian 4.2 mengenai konsultasi ini 'Perencanaan Angkutan, Perbaikan Fisik dan Persyaratan Pemantauan dan Pelaporan'. Dari 17 trayek yang diharapkan beroperasi dari terminal Purabaya, 3 tidak beroperasi dan tujuh di antaranya memiliki kurang dari 4 keberangkatan per jam.

Faktor yang meringankan adalah karena banyak pengusaha diberi ijin pada sebagian besar trayek, maka masing-masing hanya akan kehilangan proporsi usahanya yang disebabkan oleh pemindahan dari satu trayek.

Tetapi tender juga akan melibatkan risiko dan tanggungjawab yang lebih banyak bagi pemegang ijin. Sektor bus kota saat ini yang berdasarkan sistem setoran terdiri dari kelompok-kelompok terpisah pemilik dan awak bus (pengemudi dan kondektur). Pengetahuan pasar mengenai permintaan setempat yang diperlukan untuk menyusun penawaran yang kompetitif berada di tangan pengemudi berdasarkan sistem setoran, bukan pemiliknya. Tetapi adalah pemilik yang akan mengikuti tender untuk memperoleh ijin, bukan awak bus. Para pemilik bus, banyak yang hanya sekedar menyewakan busnya secara harian kepada awak bus, yang harus menerima tanggungjawab terhadap pengelolaan seluruh trayek, termasuk penggunaan Staf, dan mengelola pendapatan dan pembukuan. Juga, akan ada penalti, dan kemungkinan kehilangan ijin bagi pengusaha yang gagal untuk mengoperasikan pelayanan setidaknya pada tingkat yang telah ditetapkan dalam tender. Sekarang, hanya ada satu pengusaha swasta (pemegang ijin tunggal Trayek 8) yang bertanggungjawab terhadap pengoperasian pelayanan tersebut.

2.5 Beberapa Aspek Praktis Tender

2.5.1 Perijinan Beberapa Pengusaha pada Satu Trayek

Praktek pemberian ijin kepada beberapa pengusaha bagi satu trayek pada saat ini menyulitkan pengenalan tender.

Ijin trayek milik para pengusaha saat ini berlaku selama lima tahun dan tanggal kedaluarsanya bervariasi. Jika ijin trayek baru yang memberikan tanggungjawab kolektif terhadap semua bus dalam sebuah ijin tunggal hanya dapat dimulai pada saat berakhirnya masa berlaku ijin yang ada saat ini, maka akan makan waktu lima tahun sebelum semua ijin dapat digantikan. Tampaknya tidak ada kewenangan dalam peraturan perundang-undangan saat ini untuk mencabut kembali ijin trayek ' demi kepentingan umum'. Program untuk membatalkan, memperpendek atau mengubah ijin yang ada mungkin akan memancing protes. Para pengusaha kini berharap agar ijinnya akan diperbarui dengan sedikit formalitas. Mereka mungkin akan menolak tender karena melibatkan risiko bahwa mereka mungkin tidak akan memenangkan tender untuk trayeknya saat ini, atau bahkan untuk trayek manapun yang lainnya. Supaya tender-tender dapat menciptakan persaingan yang efektif, maka harus ada yang kalah.

Perubahan besar dalam persyaratan ijin untuk menyelenggarakan tender hanya mungkin layak terjadi secara politis bila ada persetujuan para pengusaha. Mungkin sulit untuk mendapatkan persetujuan mereka.

2.5.2 Haruskah Damri Ikut Serta dalam Tender?

Status Damri sebagai perusahaan milik pemerintah dan sebagai pengusaha bus kota yang dominan di Surabaya menghadirkan dilema dalam konteks program tender.

Pada akhir tahun 1999 armada Damri Surabaya adalah 263 bus berijin, 60% dari jumlah armada kota sebesar 445 bus. Pengusaha swasta yang terbesar hanya memiliki 15 bus. Hanya empat pengusaha yang memiliki lebih dari sepuluh bus. Ukuran armada swasta rata-rata adalah enam. Angka ini mungkin terlalu melebihi-lebihkan jumlah sebenarnya bus swasta yang beroperasi. Banyak yang tidak jalan karena kekurangan suku cadang.

Mengenai masalah tidak mengikutkan Damri dalam tender adalah bahwa, meskipun mereka dituntut untuk beroperasi berdasarkan pada prinsip komersial, pengoperasian Surabaya tidak memiliki otonomi finansial dan manajemen penuh. Damri Surabaya tidak mengalami hambatan komersial dan dengan jumlah armadanya yang dominan, memungkinkan mereka memenangkan tender manapun yang

mereka inginkan, baik itu melalui pengajuan penawaran tarip di bawah pemulihan biaya, ataupun tingkat pelayanan yang lebih tinggi.

Misalnya, diusulkan untuk mengalokasikan pembobotan nilai yang berat pada usia kendaraan dalam kriteria tender, sebagai indikator mutu kendaraan. Bus-bus Damri disediakan oleh kantor pusat Damri di Jakarta, dan tidak dibeli dari dana yang berasal dari pendapatan lokal.

Ada juga kecurigaan bahwa Damri, sebagai instansi pemerintah, tidak terkena kekuasaan peraturan sebagaimana pengusaha swasta, atau setidaknya kekuasaan tersebut tidak akan diberlakukan sama ketatnya.

Karena Damri memiliki 60% dari bus yang ada, maka seiring dengan berlangsungnya proses tender trayek, akhirnya semua bus-bus sektor swasta akan dapat dialokasikan. Kecuali ada investasi baru yang besar dapat ditarik ke dalam usaha bus kota, maka tidak bisa dihindarkan bahwa Damri akan harus menjalankan setengah dari jaringan trayek. Untuk menghasilkan persaingan efektif dalam proses penawaran dipersyaratkan bahwa jumlah bus yang ada harus melebihi yang diminta. Tanpa armada bus Damri hal ini mungkin tidak dapat tercapai.

Hanya empat perusahaan swasta yang memiliki armada sebanyak sepuluh bus atau lebih. Tetapi 15 dari 26 trayek bus kota Surabaya memiliki satu alokasi bus sebanyak sepuluh atau lebih. Kesepuluh trayek terbesar membutuhkan lebih dari 20 bus. Agar dapat ikut dalam tender untuk mendapatkan trayek ini, perusahaan swasta tidak saja harus memperkuat manajemennya guna mengubah bentuknya dari agen persewaan bus menjadi pengusaha bus, tetapi juga akan mendapatkan kerumitan tambahan dengan harus membentuk konsorsium, atau melakukan merger, supaya dapat ikut dalam tender untuk mendapatkan trayek yang lebih besar.

Untuk mencapai ‘bidang permainan yang setara’ antara Damri dan pengusaha swasta, maka persyaratan berikut harus dipenuhi:

- Penawaran Damri untuk trayek manapun perlu didasarkan secara ketat pada pengembalian biaya dari pendapatan. Ini akan sangat sulit untuk dihitung dan diverifikasi.
- Penawaran Damri harus tidak dapat teridentifikasi dari data yang diberikan dalam formulir ‘detil tender’. Penilaian dan pemberian peringkat penawaran harus dilakukan tanpa mengetahui identitas peserta tender.

Rasanya kemungkinan kecil dapat mencapai ‘bidang permainan yang setara’ antara Damri dan pengusaha swasta, dan bahkan hampir tidak mungkin peserta tender swasta memandang bidang tersebut sebagai setara.

Direkomendasikan bahwa Damri tidak boleh ikut serta dalam program tender, hingga persyaratan persaingan yang setara dapat dipenuhi. Pada awalnya hanya peserta swasta yang boleh ikut tender.

Juga direkomendasikan bahwa, demi kepentingan menegakkan prinsip dan prosedur tender di Indonesia, maka Damri menarik secara sukarela dari sejumlah trayeknya yang tampaknya akan memenuhi kriteria tender yang tercantum di atas.

2.5.3 Keikutsertaan Asing dalam Tender

Tidak ada perusahaan bus kota di Indonesia dengan partisipasi asing yang tampak. Keputusan Menteri KM 84/99 Pasal 38 menetapkan bahwa “Pengusahaan angkutan umum dengan kendaraan umum dapat dilakukan oleh:

- Perusahaan milik pemerintah, atau milik pemerintah daerah

- perusahaan milik swasta nasional
- koperasi
- warganegara Indonesia perorangan.

Pertanyaan yang timbul adalah apakah investasi asing dalam angkutan kota perlu diundang melalui reformasi perijinan dan proses tender. Manfaat partisipasi asing adalah:

- Partisipasi asing akan memberikan akses untuk mendapatkan sumberdaya modal dan ketrampilan yang belum ada di Indonesia pada saat ini.
- Prospek peningkatan jumlah bus di Surabaya akan tinggi, mengantar pada penawaran yang lebih bersaing.
- Akan ada alih teknologi dan ketrampilan ke sektor angkutan setempat.

Namun minat asing kemungkinan besar tidak akan signifikan, karena:

- Tidak ada preseden keterlibatan asing dalam sektor bus kota di Indonesia. Mungkin diperlukan keputusan kebijaksanaan tingkat nasional dan perubahan pada KM 84/99.
- Skala pengoperasian bus yang relatif kecil di Surabaya mungkin di bawah skala minimum (untuk awal pengoperasian sekurang-kurangnya memerlukan 300 bus) di mana investor asing harus tertarik. Hanya tender yang berukuran setengahnya, atau seluruh pengoperasian kota yang mungkin menarik minat asing, dan ini melebihi skala awal proyek.
- Iklim politik dan sosial yang tidak stabil pada saat ini belum baik untuk investasi asing yang baru.
- Keikutsertaan asing mungkin akan menyebabkan tertundanya proses tender.
- Jika peserta asing diharapkan untuk tertarik pada sektor bus, maka mekanisme peraturan perlu diperbarui, dengan hak dan kewajiban yang didefinisikan dengan baik dan dapat diberdayakan.
- Prospek 'pengambil-alihan asing' atas angkutan umum di Surabaya menambah unsur kontroversial pada proses reformasi dan mungkin akan menghasilkan penolakan yang kuat dari industri angkutan umum dan malah mungkin lebih luas lagi.

Setelah mempertimbangkan hal-hal ini, direkomendasikan bahwa partisipasi asing tidak perlu diundang, dan bahwa peserta tender dibatasi pada kategori yang ditetapkan dalam Pasal 38 KM 84/99.

2.5.4 Pengaturan Karcis dan Pembukuan Pendapatan

Dalam pengoperasian bus berdasarkan sistem setoran yang lazim dilakukan di Indonesia, awak bus (pengemudi dan kondektur) menyewa kendaraan atas dasar harian dari pemiliknya. Awak bus membayar bahan bakar dan perbaikan kerusakan kecil. Tarip dipungut oleh kondektur dan pendapatan bersih dibagi antara pengemudi dan kondektur. Di Surabaya hanya Damri yang memberikan karcis. Tidak ada karcis yang diberikan di bus-bus swasta. Peraturan (KM84, Pasal 63 (1)-(4) dan Pasal (1)-(5)) mewajibkan karcis diberikan di semua bus, tetapi tidak perlu untuk bus yang berdasarkan pengaturan setoran, karena pertanggungjawaban yang terjadi hanya antara pengemudi dan kondektur. 'Risiko pendapatan' (risiko bahwa pendapatan hari itu tidak mencukupi untuk menutup sewa kendaraan dan biaya bahan bakar) juga tergantung pada awak bus.

Diusulkan agar keabsahan untuk ikut serta tender akan dibatasi pada bus-bus yang dioperasikan di bawah suatu bentuk organisasi yang:

- Mempekerjakan pengemudi dan kondektur serta Staf lainnya dan membayar mereka dengan gaji tetap, mungkin dengan sejumlah insentif tambahan untuk meningkatkan pendapatan. Di Surabaya satu-satunya perusahaan yang mempekerjakan Stafnya adalah Damri.
- Telah menunjuk orang yang bertanggungjawab terhadap pengoperasian trayek tersebut.
- Menyerahkan tanggungjawab bersama pada semua pemilik kendaraan (seandainya ada banyak pemilik) untuk mematuhi persyaratan ijin.

Mempekerjakan Staf secara efektif mengalihkan risiko pendapatan dari awak bus kepada organisasi yang mengoperasikan kendaraannya.

Perusahaan atau organisasi pemilik perorangan perlu membuat pengaturan untuk penanganan uang yang aman, dan membuat kondektur bertanggungjawab terhadap pendapatan yang dikumpulkan.

Secara umum diusulkan agar metode pemungutan tarip dan perlindungan pendapatan seharusnya merupakan masalah pengusaha, dan tidak perlu didikte oleh regulator/pengatur.

Apakah kondektur dipekerjakan, atau bus dioperasikan oleh pengemudi saja (dioperasikan oleh satu orang / *OPO one-person operated*) harus pula menjadi masalah pengusaha, dijelaskan dalam tender. Sistem yang paling efektif biaya bergantung pada skala tarip (berapa banyak kenaikannya, apakah taripnya diturunkan secara progresif sementara busnya berjalan sepanjang trayek tersebut, atau apakah taripnya didasarkan pada jarak yang ditempuh), karakteristik trayek dan bentuk pintu dan tata-letak dalam bus.

Ada banyak metode alternatif untuk pemungutan tarip *OPO*:

- Mesin karcis dijalankan sendiri oleh penumpang
- kotak tarip tanpa karcis, membayar pada waktu masuk atau waktu keluar
- mesin karcis yang dijalankan oleh pengemudi
- kartu elektronik.

Faktor negatif untuk kedua metode pertama adalah tidak adanya koin di Indonesia. Hampir semua jenis uang adalah uang kertas, banyak yang sudah usang, lembek dan rusak, yang sulit untuk diumpangkan ke dalam mesin karcis atau kotak tarip 'gravitasi', dan sulit diperiksa, dihitung dan ditangani. Faktor positifnya adalah tarip rata untuk setiap kategori trayek, meskipun direkomendasikan agar variasi dalam tarip diijinkan dalam proses penawaran.

Biaya pekerja relatif rendah di Indonesia, jadi sistem karcis elektronik biaya-tinggi mungkin tidak akan menarik bagi pengusaha.

Tampaknya kebanyakan peserta tender akan memilih pengoperasian dengan kondektur, yang akan membagikan karcis yang telah dicetak sebelumnya sesuai dengan nilai tarip. Mesin karcis tidak diperlukan. Kondektur bertanggungjawab terhadap uangnya dan sisa karcis pada saat kembali ke pool. Inspeksi di jalan adalah sederhana dan keaslian karcis dapat diperiksa melalui cetakan pengaman dan nomor serinya. Kondektur hanya perlu tempat sederhana untuk menyimpan uang dan karcis. BMTA, bus milik pemerintah yang beroperasi di Bangkok, menggunakan sistem ini secara menyeluruh. Kondektur di sana menggunakan tabung logam berengsel sederhana untuk menyimpan karcis dan uang.

Di beberapa kota di luar negeri, karcis dibeli sebelum naik bus, baik dalam bentuk karcis satu kali jalan atau yang dapat digunakan untuk beberapa kali atau karcis langganan (*pass*). Tampaknya ini tidak praktis untuk Surabaya karena penumpang punya banyak pilihan beberapa pengusaha, dan mungkin

tarip yang berbeda-beda, untuk perjalanan mereka. Karcis di luar-bus hanya bisa dilakukan jika satu jenis karcis dapat diterima oleh semua pengusaha, dan jika digunakan bentuk pengepulan pendapatan di satu tempat. Tampaknya ini tidak praktis untuk sementara ini di Surabaya.

Prinsip-prinsip yang dapat memandu pemungutan tarip di Surabaya seharusnya adalah:

- Kesederhanaan peralatan dan pembukuan
- Serahkan kepada pengusaha untuk memutuskan.

3. USULAN RENCANA TINDAKAN PELAKSANAAN

1. Menghasilkan Dukungan Politis untuk Reformasi dan Pengembangan Angkutan Umum

Mengidentifikasi anggota DPRD Kota Surabaya yang tertarik dengan isu angkutan dan pandangannya sesuai dengan tujuan *SUTP*. Jika yang dapat dihibung untuk bekerjasama anggota lebih dari satu kelompok politis maka jelas ini akan meningkatkan peluang keberhasilan.

Berusaha agar proyek dapat “diterapkan” melalui dukungan politik dari pihak-pihak yang sedang berkuasa yang mempunyai komitmen publik pada pelaksanaan perubahan tertentu. Menunjuk konsultan humas untuk bekerja dengan tim studi dan anggota DPRD Kota Surabaya yang terlibat. Seharusnya ini akan menjadi manfaat bersama bagi anggota DPRD Kota Surabaya dan tim studi.

2. Membentuk Panitia dengan Kewenangan Eksekutif

Dengan inisiatif yang berasal dari DPRD Kota Surabaya, dan dengan agenda untuk melaksanakan perubahan-perubahan tertentu yang telah disebutkan di atas, dibentuk sebuah Panitia Eksekutif yang diambil dari semua kekuatan hukum dan instansi pemerintah yang terlibat. Panitia ini seharusnya merupakan suatu pembentukan ulang dan pemberian nama baru untuk Badan Pembina Transportasi Daerah (BPTD) dan bila perlu dengan perubahan-perubahan pada keanggotaannya untuk memastikan adanya partisipasi yang aktif dan diberdayakan. *SUTP* diusahakan untuk mendapatkan Status pengamat dalam kepanitiaan ini. Panitia tersebut akan dibentuk kembali sebagai Otorita Angkutan Surabaya berdasarkan keputusan usulan pemerintah daerah kotamadya.

3. Penguatan Kelembagaan DLLAJ II

Meneliti tingkat, ketrampilan dan kemampuan Staf DLLAJ II dan mengkaji kebutuhan untuk perluasan dan pelatihan guna melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah disetujui. Menentukan bagaimana cara untuk mendapatkan ketrampilan dalam waktu yang singkat agar dapat mempercepat komponen-komponen kunci kebijakan, pilihan dapat termasuk perekrutan Staf atau bantuan konsultan secara temporer.

Meningkatkan kemampuan DLLAJ II untuk:

- Membuat rancangan proposal kebijakan untuk dipertimbangkan oleh pemerintah daerah kota.
- Menyusun dan memelihara rencana angkutan umum strategis.
- Mengembangkan prosedur pelaksanaan rencana termasuk:
 - i. Menerbitkan dan mengatur ijin trayek
 - ii. mengorganisir dan menyelenggarakan tender.
- Menggunakan kekuasaan peraturan untuk melakukan intervensi untuk mengoreksi kekurangan dalam hal pelayanan.

4. Melakukan Pembahasan Ulang Kebijakan Angkutan

Pemerintah Daerah Kotamadya Surabaya memperdebatkan dan menerapkan kerangka kerja kebijakan yang bersifat mendukung pengembangan angkutan umum, dan peran penyediaan pelayanan bus yang lebih besar, yang menetapkan kebijakan peraturan dan peran buskota, angkot dan moda-moda lainnya.

Komitmennya adalah penciptaan lingkungan yang kompetitif. Diperlukan rancangan pernyataan kebijakan yang rinci, tertuang dalam Lampiran 2.

Membahas ulang rekomendasi kebijakan dalam SUDP 2018 dan mengkaji validitas saat ini yang memperhitungkan secara khusus ketersediaan dana setelah terjadinya krisis keuangan baru-baru ini.

5. Menciptakan Dasar Hukum untuk Perencanaan dan Peraturan

Tanggungjawab terhadap perencanaan dan peraturan akan diserahkan oleh DLLAJ II kepada Otorita Angkutan Surabaya segera setelah landasan hukum dan sumberdaya tersedia.

Menciptakan dasar hukum yang sehat untuk mendirikan dan memberdayakan Otorita tersebut, melaksanakan kebijakan angkutan kota, menyiapkan program perencanaan tahunan, pemantauan dan pengaturan pemegang ijin, terutama:

- Menciptakan Ijin Trayek baru (semua kendaraan pada sebuah trayek harus berada di bawah satu ijin tunggal)
- kekuatan hukum untuk memberikan ijin melalui tender dan memantau kepatuhan terhadap persyaratan ijin
- kewajiban hukum pada Otorita untuk bertindak secara adil dan transparan.
- menciptakan jalur untuk sarana mengajukan permohonan banding terhadap keputusan peraturan.

6. Memulai Siklus Tahunan Perencanaan Trayek

Memulai siklus tahunan rencana angkutan umum strategis, termasuk program tahunan (*rolling programme*) untuk meningkatkan/meredistribusikan kapasitas agar dapat memenuhi permintaan dalam hal kapasitas, frekuensi, jenis pelayanan dan mutu dengan lebih baik. Mengidentifikasi trayek prioritas untuk pengalokasian buskota, pada trayek baru atau yang dikonversikan dari trayek angkot.

Masukan: data dasar mengenai persediaan dan permintaan – tingkat pelayanan untuk wilayah/koridor yang berbeda, seberapa jauh permintaannya dapat dipenuhi. Data dasar mengenai kesanggupan menampung oleh berbagai wilayah.

Menyiapkan Rencana Pengembangan Trayek Tiga-Tahunan yang sederhana untuk bus dan angkot dirancang untuk memastikan agar seluruh kawasan kota memiliki jasa pelayanan angkutan umum, pelayanan premium direncanakan bilamana ada jaminan permintaan dan koridor utama dilayani oleh bus berkapasitas tinggi serta angkot.

7. Bantuan Teknis untuk Pengusaha Bus

Memberi advis kepada pengusaha bus mengenai:

- Bentuk organisasi (perusahaan, konsorsium, kemitraan dan koperasi) yang memenuhi persyaratan tender dalam hal tanggungjawab kolektif
- teknik pengelolaan dasar, prosedur tender dan pemantauan, termasuk model kontrak kerja bagi pengemudi dan kondektur untuk menggantikan sistem setoran
- bagaimana mendapatkan modal.

8. Menyiapkan Rancangan Ijin Trayek berdasar Pengusaha

Menetapkan ijin trayek berbasis pengusaha yang pertama dengan menggunakan salah satu trayek yang dioperasikan tersendiri oleh Damri sebagai suatu percontohan. Ini akan melibatkan penyiapan ijin yang tidak melibatkan Kartu Pengawasan tetapi menentukan kinerja trayek dalam hal kualitas dan kuantitas pelayanan untuk penumpang. Kekuatan hukum untuk menerbitkan ijin tersebut akan dicantumkan ke dalam keputusan pemerintah kotamadya.

Melatih Staf DLLAJ II untuk memantau pelayanan.

9. Menentukan Trayek Percontohan Baru dan Memperbaiki Prosedur Tender

Menyelesaikan detail usulan trayek percontohan PAC 12 dari Sidoarjo ke Tanjung Perak, termasuk lokasi terminal.

Menggunakan ijin trayek berbasis pengusaha yang dijadikan percontohan di atas tetapi dimodifikasi seperlunya berdasarkan pengalaman, menyiapkan draf dokumen tender untuk trayek baru. Kemungkinan besar diskusi harus diselenggarakan dengan calon peserta tender untuk memastikan apakah tender tersebut menarik bagi sejumlah pengusaha yang andal dan dengan demikian memastikan keberhasilan percobaan ini.

Menyiapkan prosedur evaluasi dan semua perubahan legislatif yang diperlukan.

Berdasarkan pada diskusi yang diselenggarakan dengan calon pengusaha mengenai draf dokumen tender, membuat revisi dan menyiapkan versi final.

10. Memulai Program Tender

Usulan urutan mengenai kategori trayek yang akan ditenderkan sebagai berikut:

- i. Trayek – trayek buskota pertama – trayek PAC 12
- ii. Trayek – trayek premium Damri di koridor U/S
- iii. Trayek – trayek buskota ekonomi di koridor U/S
- iv. Sisa trayek – trayek buskota yang ada
- v. Sisa trayek yang cocok untuk buskota (trayek baru atau trayek angkot yang ada)
- vi. Dimulainya program tender trayek angkot

Mengundang tender dan memberikan trayek. Prosedur yang rinci untuk penyelenggaraan tender ada dalam Lampiran 5.

11. Memulai Prosedur Pemantauan dan Peraturan

Karena trayek secara progresif memulai pengoperasiannya berdasarkan ijin yang baru, maka Otorita akan memulai pemantauan sistematis terhadap pengoperasian, melakukan intervensi bilamanaperlu. Data dari hasil pemantauan akan diumpan-balikkan ke dalam siklus perencanaan tahunan. Staf Pengaturan akan terus dilatih dalam perencanaan jaringan, pemantauan pelayanan dan peraturan yang tanggap terhadap permintaan dalam lingkungan yang bersaing.

12. Melakukan Perbaikan Fisik di Sepanjang Koridor U – S

Setiap saat kemajuan dapat terjadi pada pelaksanaan sejumlah perbaikan fisik yang ditentukan dalam laporan mengenai koridor U – S. Kebutuhan atas fasilitas pejalan kaki yang lebih baik, halte-halte yang lebih baik, perbaikan lingkungan dan pengaturan di terminal bus dan penegakan peraturan yang lebih baik terhadap langkah-langkah prioritas bus yang ada harus dilaksanakan sedini mungkin. Hal ini akan menguntungkan penumpang bus dan angkot yang ada, pengguna trayek baru dan populasi Surabaya pada umumnya.

Setelah dukungan politis atas angkutan umum diperoleh dan proses perencanaannya dilangsungkan, maka program kerja yang rinci dapat disiapkan.

LAMPIRAN 2: ANGKUTAN UMUM PERKOTAAN DI SURABAYA

Rancangan Kertas Kerja Kebijakan untuk Pengembangan Pelayanan Bus Kota

1. Pengantar

- 1.1 Kertas kerja ini utamanya berfokus ke Surabaya, kota besar kedua di Indonesia, tetapi unsur-unsur dasar kebijakan angkutan umum, dan pembaruan-pembaruan yang diperlukan untuk melaksanakan pengembangan pelayanan tersebut, juga bisa digunakan sebagai model untuk kota-kota lain.

2. Visi mengenai Angkutan Umum di Surabaya

- 2.1 Sistem angkutan umum di Surabaya harus menawarkan jaringan trayek yang komprehensif, kapasitas yang cukup dan serangkaian kualitas pelayanan dan tarif untuk melayani semua kebutuhan kelompok penghasilan yang berbeda dan tujuan perjalanan yang berbeda. Pelayanannya harus aman, nyaman, andal dan ramah lingkungan. Penggunaannya adalah mereka selain yang sanggup melakukan perjalanan dengan mobil atau mereka yang tidak punya pilihan Bus secara potensial merupakan sarana yang paling efisien dan ekonomis untuk mengangkut aliran manusia dalam jumlah besar di koridor utama, dan pangsa pasarnya harus ditingkatkan, yang diambil dari angkot. Bus, sebagian ber-AC, yang utamanya dioperasikan oleh perusahaan swasta dan koperasi, harus mengangkut sekurang-kurangnya seperempat dari perjalanan yang tak dapat ditempuh dengan jalan kaki di dalam kota. Bus dan angkot akan terus didampingi dengan taksi bagi mereka yang mau membayar tarif lebih tinggi untuk perjalanan yang lebih cepat dan lebih langsung, serta becak untuk perjalanan lokal dalam kampung. Dalam jangka panjang, ada rencana untuk mengoperasikan sistem kereta-api rel kecil yang modern.
- 2.2 Untuk merealisasikan visi ini diperlukan perubahan-perubahan pada cara angkutan umum, terutama bus, direncanakan, diorganisir dan diatur. Perhatian yang lebih banyak harus difokuskan pada kerangka kerja peraturan perundang-undangan, peraturan dan kelembagaan dan pada pemantauan perkembangan sistem angkutan dihubungkan dengan kebijakan dan rencana. Harus ada pengenalan yang lebih baik terhadap peran pengendalian peraturan dalam mendorong investasi dan inovasi, meningkatkan mutu pelayanan dan memperbaiki Standar keselamatan. Hambatan-hambatan yang tidak perlu terjadi pada trayek dan tarif harus dihilangkan secara bertahap. Peran pemerintah sebagai pengusaha penyediaan pelayanan bus dan pengelola terminal yang terbesar harus dikurangi setelah pengusaha bus swasta mulai merespon insentif-insentif ini.
- 2.3 Seiring dengan kebutuhan untuk menggunakan ruang jalan dan prasarana umum lainnya dengan lebih efisien, prioritas harus diberikan kepada angkutan umum atas dasar sosial dan lingkungan. Strategi pengelolaan lalu lintas dan kepadatan kota akan dikembangkan yang akan memaksimalkan efisiensi sistem angkutan kota secara keseluruhan, memperhitungkan biaya lingkungan, sosial dan ekonomi yang dikaitkan dengan masing-masing moda. Sementara investasi dalam pembangunan jalan baru dan prasarana angkutan lainnya akan terus dilakukan, maka perlu juga memperkenalkan langkah-langkah untuk mempengaruhi pilihan moda angkutan agar mengarah ke angkutan umum, bus-bus, terutama di kawasan pusat.
- 2.4 Reformasi angkutan akan membantu mengurangi perbedaan antara yang kaya dan yang miskin dalam masyarakat dengan memberikan akses untuk mendapatkan peluang ekonomi dan sosial yang lebih baik kepada kelompok dan daerah berpenghasilan rendah.

3. Pelajaran dari Kemerosotan Penyediaan pelayanan Bus pada Baru-baru ini

- 3.1 Dalam tahun-tahun terakhir ini jumlah bus di jalan-jalan di Surabaya terus menurun secara pasti. Sekarang ini jumlah bus yang ada berkurang sepertiga dari jumlah pada tahun 1993. Salah satu alasannya adalah jumlah mobil pribadi dan kendaraan bermotor meningkat dengan pesat – sebesar sekitar 400% dalam 20 tahun terakhir ini. Alasan lainnya bahwa pemilik bus swasta kurang yakin untuk melakukan investasi dalam perluasan dan perbaikan armadanya.
- 3.2 Karena peran bus berkurang, maka jumlah angkot milik perseorangan meningkat, hingga melebihi 4.600. Mereka telah menampung pertumbuhan angkutan umum dalam sepuluh tahun terakhir ini, kini mereka merupakan moda utama angkutan umum perkotaan. Mereka tidak cocok untuk tujuan ini dan tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk mengangkut aliran penumpang dalam jumlah besar pada periode jam puncak sibuk dan trayek-trayek sibuk. Meskipun angkot menawarkan frekuensi tinggi dan trayek yang fleksibel, mereka tidak nyaman, secara relatif tidak aman dan merupakan penyumbang utama kemacetan. Mereka akan terus berperan pada trayek-trayek minor dan trayek *feeder*, tetapi dominansi mereka pada koridor perkotaan utama harus dikurangi demi kepentingan bus-bus besar.
- 3.3 Mutu pelayanan angkot yang rendah telah menghalangi banyak orang untuk menggunakan angkutan umum. Hal ini mendorong orang untuk membeli dan menggunakan kendaraan pribadi. Pengalaman di negara-negara lain menunjukkan bahwa setelah suatu keluarga memperoleh mobil atau sepeda motor pribadi hampir mustahil untuk menarik mereka untuk kembali menggunakan angkutan umum.
- 3.4 Kegagalan pengusaha bus swasta untuk mengembangkan usahanya merupakan salah satu faktor keterlibatan pemerintah dalam pengoperasian buskota melalui Damri, sebuah perusahaan milik pemerintah. Hal ini mencerminkan pandangan bahwa, karena angkutan kota merupakan penyediaan pelayanan sosial yang penting yang harus dapat dijangkau dan dipenuhi bagi segenap kelompok dalam masyarakat, maka pengadaannya seharusnya dijamin oleh pemerintah.
- 3.5 Namun pengalaman menunjukkan bahwa sangatlah sulit untuk mencapai pelayanan yang efisien dan berbiaya efektif dalam keterbatasan sumberdaya dan pengaruh politis yang mempengaruhi pemerintah. Tujuan pengelolaan cenderung menjadi tidak jelas.
- 3.6 Telah ditunjukkan di banyak kota di luar negeri bahwa sektor swasta mampu memberikan penyediaan pelayanan bus dengan tanggap-permintaan yang sangat efisien, dengan tarif yang terjangkau asalkan pengusaha memiliki insentif untuk menanggapi kebutuhan pengguna. Insentif dapat diciptakan melalui persaingan di antara para pengusaha dan melalui sistem peraturan. Persaingan cenderung memelihara agar mutu pelayanan tinggi dan tarifnya rendah. Pengusaha boleh bersaing untuk mendapatkan penumpang, atau untuk memperoleh pemberian ijin melalui tender. Tugas utama pemerintah sebagai pengatur kemudian memandu pengembangan industri bus. Ini termasuk memastikan bahwa kendaraan dan tingkat pelayanan minimum dipatuhi oleh seluruh pengusaha, dan bahwa persaingannya adalah dalam kondisi yang setara. Insentif-insentif tersebut harus 'dijaga' agar tetap efektif. Untuk ini Staf yang ditugaskan dalam bidang pengaturan perlu dilatih dalam teknik-teknik pemantauan dan perencanaan.
- 3.7 Meskipun sekarang sektor swasta mengoperasikan sekitar sepertiga pelayanan jas bus di Surabaya, mutu dan kemampuan pelayanannya tetap rendah. Ada beberapa alasan mengapa potensi pengusaha sektor swasta untuk menjalankan penyediaan pelayanan bus yang efisien dan tanggap terhadap kebutuhan belum terealisasi di Surabaya.

Terlepas dari prevalensi pengusaha swasta, sistem perijinan saat ini tidak memberikan persaingan yang efektif atau insentif lainnya untuk meningkatkan Standar pelayanan; kenyataannya malah menghambat

perkembangannya. Kebijakan pembatasan tarif berarti bahwa, untuk membuat pengembalian marginal pas saja, pengusaha harus memotong biaya modal dan pemeliharaan hingga minimum. Mereka tidak dapat menyediakan dana untuk kendaraan baru pengganti. Sistem perijinan diatur tanpa tujuan kebijakan yang jelas dan tanpa acuan kinerja. Juga ada sejumlah organisasi perdagangan yang cenderung membatasi akses untuk mendapatkan trayek dan mengelola terminal, dan melakukan pungli pada pengusaha. Praktek yang bersifat membatasi ini membatasi persaingan dan tidak melayani kepentingan penumpang.

Individu dengan sumberdaya terbatas mampu membeli minibus untuk bergabung dengan trayek angkot karena kendaraan tersebut dapat diparkir dan dipelihara di rumah. Tetapi mereka akan kesulitan untuk meminjam uang dalam jumlah cukup untuk membeli sebuah bus besar baru meskipun kendaraan tersebut dapat mengangkut penumpang sebanyak enam kali lipat dari minibus.

Sistem perijinan membagi bus dari masing-masing perusahaan di antara banyak trayek. Sebaliknya, kebanyakan trayek dioperasikan oleh bus-bus dari banyak pemilik. Para pemilik sendiri tidak ambil bagian dalam pengoperasian bus – mereka menyewakannya atas dasar harian kepada pengemudi dan awak kondektur. Akibatnya, tidak seorangpun yang bertanggungjawab terhadap pengoperasian trayek yang memuaskan secara keseluruhan. Tidak ada tanggungjawab kolektif terhadap pengelolaan trayek untuk memastikan bahwa pelayanannya terkoordinasi atau disesuaikan kebutuhan.

4. Sistem Ijin Trayek Baru yang Diberikan melalui Tender

- 4.1 Adalah tujuan dasar kebijakan angkutan kota di Surabaya bahwa buskota harus memberikan tidak hanya jaringan pelayanan dasar di koridor utama, tetapi juga pelayanan yang mampu menarik pengguna berpenghasilan tinggi dan pemilik mobil, setidaknya untuk perjalanan ke dan dari kawasan pusat yang padat. Ini berarti mendorong pengusaha bus untuk mengembangkan mutu-premium, pelayanan berorientasi penumpang dengan trayek langsung, ber-AC, akses minimum, kelambatan karena menunggu dan perpindahan, dan kecepatan perjalanan yang relatif tinggi. Menggalakkan persaingan di antara pengusaha potensial untuk menyediakan pelayanan demikian akan menjadi kunci penting untuk meningkatkan Standar pelayanan. Sebuah sistem perijinan bus baru akan diperkenalkan, dan dirancang serta diatur secara cermat untuk memenuhi tujuan kebijakan ini.
- 4.2 Strategi untuk memperbarui pengaturan perijinan bus adalah untuk memperkenalkan prinsip-prinsip modern perencanaan dan pengelolaan. Sistem tersebut adalah akan menjadi suatu kemitraan antara pemerintah dan pengusaha. Peran pemerintah adalah merencanakan dan mengatur pelayanan dengan cara memelihara keseimbangan antara kebutuhan pengusaha untuk mendapatkan keuntungan dan pengguna yang membutuhkan penyediaan pelayanan yang aman, nyaman dan dapat terjangkau. Lembaga peraturan perlu memiliki pengetahuan mengenai permintaan dan persediaan, rencana angkutan dan tujuan kebijakan yang terbaru serta kepekaan terhadap kebutuhan pengusaha dan pengguna.
- 4.3 Unit dasar perijinan bus adalah trayek, bukan kendaraan sebagaimana sekarang. Ijin akan membebaskan kewajiban untuk mengoperasikan seluruh trayek menurut jadwal yang telah disetujui. Pengusaha juga akan memiliki kebebasan untuk menyesuaikan trayek guna memenuhi perubahan permintaan.
- 4.4 Ijin trayek yang baru akan diberikan melalui tender yang bersaing. Proses penawaran harus transparan dan adil. Akan ada jalur untuk mengajukan permohonan banding bagi peserta tender yang merasa bahwa pemberian ijin tersebut dilakukan dengan tidak adil. Hanya organisasi yang kohesif seperti perusahaan, atau koperasi yang mengendalikan cukup banyak bus dan memiliki struktur formal yang menjamin adanya tanggungjawab kolektif terhadap trayek tersebut yang memenuhi syarat untuk dapat ikut tender. Masa berlakunya ijin akan cukup lama untuk mendorong investasi kendaraan dan untuk mengembangkan

pasar, tetapi juga perlu untuk memastikan bahwa pengusaha yang tidak memuaskan dapat digantikan.

- 4.5 Lembaga pengaturan akan menentukan Standar dasar untuk bus dan pelayanan dan akan memantau tingkat pelayanan untuk memeriksa sejauh mana persyaratannya dipenuhi. Pengusaha akan bersaing untuk mendapatkan penumpang di sejumlah koridor di mana trayeknya tumpang tindih. Persaingan ini, bersama-sama dengan hukuman bagi pelanggar peraturan lalu lintas atau persyaratan ijin akan memberikan insentif untuk beroperasi secara efisien dan bersifat tanggap terhadap kebutuhan pengguna.
- 4.6 Untuk meminimumkan efek transisi pada pengusaha bus dan angkot yang ada juga pengguna, program pengenalan ijin trayek baru melalui tender akan dilakukan secara bertahap. Trayek bus pertama yang akan ditawarkan adalah trayek premium di mana tidak ada bus yang diberi ijin. Tahap kedua adalah trayek premium lainnya di koridor utara-selatan utama, di mana, hingga saat ini, Damri mengoperasikan seluruh pelayanan. Tahap selanjutnya akan menenderkan trayek ekonomi di koridor tersebut.

5. Kelangsungan hidup dan Tarif

- 5.1 Mekanisme penyesuaian tarif akan dikembangkan sehingga dapat memastikan agar pengusaha yang efisien mampu menutup seluruh biayanya, termasuk persediaan dana untuk penggantian kendaraan dan keuntungan yang pantas, tetapi hanya jika mereka dikelola secara efisien, peka terhadap pelanggannya dan aman. Tarif akan tetap terjangkau tetapi mungkin sedikit lebih tinggi dari sekarang, dan dapat bervariasi antara trayek yang satu dengan yang lainnya. Persaingan akan memberikan insentif kepada pengusaha untuk menawarkan jenis pelayanan yang berbeda bagi kelompok masyarakat yang berbeda pula. Adalah mungkin bahwa kisaran pelayanan yang lebih luas yang ditawarkan akan menarik lebih banyak penumpang untuk menggunakan bus.
- 5.2 Jumlah penumpang yang mau membayar tarif lebih tinggi untuk pelayanan bus ber-AC dan pelayanan premium semakin meningkat. Di antara mereka banyak yang punya pilihan naik kendaraan pribadi. Ini merupakan unsur penting kebijakan angkutan pemerintah bahwa sebanyak mungkin perjalanan, khususnya ke pusat kota, seharusnya dilakukan dengan angkutan umum, dengan demikian mengurangi kemacetan, pencemaran dan kebutuhan untuk mengeluarkan anggaran tambahan untuk pembangunan dan perbaikan jalan. Namun, jaringan komprehensif pelayanan dasar perlu dipelihara untuk memenuhi kebutuhan mereka yang berpenghasilan rendah yang sebelumnya ingin mengenyampingkan mutu pelayanan dan kenyamanan untuk dapat menghemat biayanya.
- 5.3 Akan ada kelompok masyarakat yang tidak mampu membayar tarif yang cukup tinggi sehingga pengusaha bus dapat menutup seluruh biayanya. Ini bukan alasan untuk mensubsidi semua pengguna bus. Di masa mendatang, skemanya akan dikembangkan untuk mensubsidi tarif bagi pengguna yang tidak mampu untuk menjangkau tarif normal. Biayanya akan ditanggung oleh instansi yang mensponsorinya, atau oleh pemerintah, bukan penumpang bus atau pengusaha bus yang akan diminta untuk menanggung biaya fungsi kesejahteraan ini.
- 5.4 Prinsip serupa akan diterapkan pada trayek-trayek bus yang diperlukan secara sosial di mana lalu lintas penumpang tidak cukup untuk menutup tarif pemberian pelayanan. Pemerintah akan menentukan tingkat pelayanan yang diperlukan untuk memenuhi permintaan dalam trayek tersebut dan akan mengundang pengusaha untuk memberikan penawaran guna mendapatkan hak untuk mengoperasikannya. Biasanya penawaran yang hanya membutuhkan tingkat subsidi terendah untuk mengoperasikan trayek yang akan

diberi ijin. Biaya subsidi pelayanan yang tidak menguntungkan ini akan dipenuhi dari anggaran pemerintah atau oleh instansi yang mensponsorinya. Proses penawaran akan diulang secara berkala untuk memastikan agar subsidi tetap minimum.

6. Prioritas Bus

- 6.1 Kepadatan lalu lintas memiliki efek yang sangat merusak pada penyediaan pelayanan bus; meningkatkan biaya pengoperasian dan menurunkan kecepatan dan keandalannya. Bila perlu langkah-langkah pengelolaan lalu lintas harus menggabungkan prioritas bus untuk memungkinkan mereka bergerak dengan cepat, bebas kemacetan. Di jalan-jalan yang lebih lebar ada ruang untuk jalur khusus yang harus digunakan oleh bus saja. Ada teknik-teknik yang tersedia untuk memberikan prioritas bus melalui persimpangan jalan. Komitmen pemerintah untuk memberikan prioritas kepada bus mencerminkan pentingnya peran mereka dalam sistem angkutan kota.
- 6.2 Bilamana memungkinkan, pemberhentian bus untuk menaikkan dan menurunkan penumpang harus dilakukan tanpa menghambat aliran lalu lintas, termasuk bus-bus lainnya. Bus hanya akan berhenti di halte-halte yang ditunjuk, dan di mana mungkin harus ada ceruk untuk memungkinkan bus-bus berhenti di luar arus lalu lintas.
- 6.3 Fasilitas pejalan kaki yang baik akan mendorong lebih banyak perjalanan dengan berjalan kaki dan penggunaan angkutan umum yang lebih besar sebagaimana yang dimaksud dalam prioritas kebijaksanaan.

LAMPIRAN 3: PROSEDUR PENENTUAN TARIP

1. Kepekaan Politis

Penentuan tarip merupakan aspek peraturan yang paling sulit karena:

- Secara politis dan sosial sangat peka
- mendasar bagi kelayakan komersial dan kelangsungan hidup pengusaha
- mempengaruhi keyakinan dan kemampuan pengusaha untuk berinvestasi
- membutuhkan informasi yang akurat dan peka secara komersial yang harus disediakan oleh pengusaha.

Mekanisme penentuan tarip harus memelihara keseimbangan antara hak pengusaha untuk mendapatkan pengembalian yang layak atas investasinya dan kebutuhan masyarakat untuk memperoleh keselamatan, kenyamanan dan penyediaan pelayanan bus yang terjangkau.

Tarip bus ekonomi di Indonesia mengikuti skala yang ditetapkan secara nasional, tetapi kebijakan pembatasan tarip telah menghasilkan keseimbangan tarip-rendah/mutu-rendah yang berlaku akhir-akhir ini yang tidak membantu kepentingan pengusaha maupun pengguna.

Untuk menarik investasi swasta dalam usaha bus di Surabaya penting kiranya agar pengusaha yang sangat efisien dijamin mendapatkan pemulihan dan pengembalian biaya yang pantas. Penolakan politis atas kenaikan tarip lebih mungkin berdasarkan pengaturan penentuan tarip di mana kriteria evaluasi tidak jelas dan yang melibatkan proses 'klaim dan proses hukum' di mana pertimbangan politis mungkin diambil.

Merupakan hal yang menarik untuk dicatat bahwa banyak pengusaha bus di Surabaya menarik tarip melebihi batas resmi. Ada sedikit keluhan dari masyarakat dan pihak berwenang belum mengambil tindakan untuk memberlakukan tarip yang telah resmi disetujui. Tampak bahwa masyarakat mau menerima kenaikan bila diberi alasan dengan jelas dan bilamana diperkenalkan tanpa formalitas.

Persaingan, atau prospek persaingan, cenderung menekan tarip ke bawah. Dalam lingkungan yang bersaing sepenuhnya kekuatan pasar dapat mempertahankan tarip rendah tanpa adanya peraturan, dan bahkan tingkat persaingan yang terbatas akan mengurangi jangkauan sejauh mana tarip perlu dikendalikan oleh peraturan. Menurut keadaan Surabaya saat ini, ada beberapa persaingan, pada dasarnya pasar (memperhitungkan bus dan angkot) banyak persediaan, dan kemampuan membayar menjadi rintangan, jadi pengaturan tarip bisa agak bebas.

2. Mekanisme Kenaikan Tarip

Pengalaman di tempat lain telah menunjukkan bahwa kenaikan tarip kurang menyebabkan timbulnya isu politik yang merusak perkembangan sistem, berdasarkan pengaturan berikut:

- Tarip dihubungkan dengan mekanisme 'picu' yang transparan yang mengurangi lingkup kebijaksanaan regulator dan menghilangkan kebutuhan proses pengadilan. Tarip dapat dihubungkan dengan perubahan dalam hal biaya atau, secara lebih rumit, mengubah profitabilitas.
- Mekanisme kenaikan tarip ditentukan dalam ijin.

- Tarif dinaikkan secara relatif sering, secara tahunan atau terlama setiap dua tahun, ‘sedikit dan sering’. Kenaikan besar yang jarang terjadi cenderung mengundang penolakan.
- Pemerintah menerima tanggungjawab untuk meringankan beban pengusaha apabila, dengan alasan apapun, tidak dapat melakukan pemungutan tarif sesuai dasar yang disetujui.

Skala-tarif awal akan ditetapkan dalam ijin (dan dapat menjadi subyek penawaran yang bersaing) tetapi prosedur harus disetujui agar supaya tarif bisa dinaikkan dalam kurun waktu tertentu untuk memperhitungkan biaya inflasi dan perubahan jumlah penumpang.

Memantau biaya dan pendapatan merupakan bagian penting dari fungsi otorita pengaturan. Sehingga memungkinkannya untuk mengantisipasi, dan pada derajat tertentu melakukan verifikasi, permohonan pengusaha untuk kenaikan tarif.

2.1 Skema untuk Menaikkan Tarif

i. Rumus Berdasarkan pada Indeks Biaya

Dasar yang memungkinkan untuk menaikkan tarif adalah rumus yang terdiri dari indeks harga konsumen dan berbagai faktor biaya lainnya seperti variasi nilai tukar uang, tarif bunga pada hutang modal dan biaya bahan bakar. Ini menghasilkan plafon atas tarif. Pemegang ijin diijinkan untuk memungut tarif di bawah plafon. Jika kenaikan faktor biaya menjamin kenaikan plafon tarif, maka pemegang ijin akan mengajukan permohonan kepada otorita yang melaksanakan evaluasi. Jika otorita mendapati bahwa kenaikan tersebut dijamin, tetapi persetujuan ditolak, maka pemerintah harus mengganti kerugian pemegang ijin.

Manfaat rumus berdasarkan biaya adalah bahwa ia tidak bergantung secara langsung pada data yang diberikan oleh pengusaha. Datanya mudah dikumpulkan dan diinterpretasikan. Kerugiannya adalah:

- Rumus tersebut tidak memberikan insentif yang kuat ke arah efisiensi atau tanggap-pasar.
- faktor biaya dari satu pengusaha ke lainnya sangat berlainan. Pemegang ijin bermodal besar akan diekspos pada nilai tukar uang dan biaya bunga, sedangkan pengusaha lokal kecil mungkin hanya memiliki sedikit eksposur pada valuta asing, tetapi lebih peka terhadap buruh lokal dan biaya bahan bakar.

ii. Biaya Aktual, Plus Keuntungan yang Pantas atau Biaya Manajemen

Kesulitan utama basis tersebut adalah bagaimana cara memverifikasi biaya pengusaha yang sebenarnya, dan bagaimana cara menentukan tingkat pengembalian yang pantas. Juga, berdasarkan rumus tersebut pengusaha tidak memiliki insentif untuk meminimisasi biayanya, beroperasi secara efisien atau menjadi peka terhadap permintaan pasar.

iii. Prosentase Keuntungan yang Tetap, menurut Jumlah Aset yang Digunakan

Skema ini memberikan insentif kepada pengusaha untuk berinvestasi dalam usaha bus dan berencana untuk berkembang dan memperbaiki pelayanan, tetapi sebaliknya tidak ada insentif untuk memanfaatkan aktiva ini secara efisien dan produktif atau menjadi bersifat tanggap terhadap permintaan. Kebutuhan untuk menetapkan dasar di mana aktiva harus dihargai menambah keruwetan. Rumus tersebut dapat dijalankan jika industri tersebut terdiri dari perusahaan bermodal besar, tetapi nilai aktiva pengusaha kecil yang hanya memiliki beberapa bus tua mungkin mendekati nol.

iv. *Prosentase Keuntungan yang Tetap, menurut Pemasukan Pendapatan (Turnover)*

Basis ini memberikan insentif untuk meningkatkan pendapatan, dan mengatasi masalah perbedaan dalam nilai aktiva antara pengusaha besar dan kecil. Namun, hal ini sangat bergantung pada data yang diserahkan oleh pengusaha yang sulit untuk diverifikasi.

Rekomendasi

Direkomendasikan bahwa di Surabaya, rumus berdasarkan indeks biaya, sebagaimana dijelaskan pada (i) di atas, diterapkan setiap tahun untuk menentukan tingkat kenaikan tarif maksimum. Struktur tarif yang sama (kategori trayek dan zona-zona jarak) dan tingkat kenaikan yang sama diterapkan pada semua pengusaha. Karena dasar indeks adalah tarif yang diusulkan dalam penawaran awal untuk mendapatkan ijin, maka akan timbul disparitas antara tarif maksimum yang dapat dipungut oleh pengusaha lain untuk kategori dan jarak yang sama. Karena pengusaha bebas untuk memungut tarif di bawah plafon, maka efek persaingan bisa mengurangi perbedaan tersebut.

3. Struktur Skala Tarif

Konsep skala tarif yang berbeda untuk kategori pelayanan yang berbeda pula sudah disusun di Indonesia.

Direkomendasikan agar proyek percontohan di Surabaya memperkenalkan struktur tarif didasarkan pada prinsip-prinsip berikut ini:

- Kategori pelayanan yang berbeda (satu kategori tarif-rendah ‘Standar’ dan beberapa kategori premium yang mencerminkan faktor mutu, biaya dan pasar) masing-masing memiliki skala-tarif berdasarkan jarak, akan ditetapkan oleh otorita dan diterapkan oleh seluruh pengusaha.
- Pengusaha memiliki fleksibilitas untuk merespon kondisi pasar dengan menentukan tarif pelayanan premium di bawah maksimum, meskipun tarif untuk jaringan dasar trayek-trayek Standar mungkin ditetapkan.
- Setiap tarif konsesi yang dikehendaki pemerintah harus ditetapkan sebelum ijin diberikan dan pengaturan penggantian dinegosiasi dan disepakati.

Skala-tarif kota ‘Standar’ yang akan diterapkan pada jaringan dasar pelayanan biasa tidak ber-AC ditentukan oleh otorita dan harus dijaga serendah mungkin, konsisten dengan pemulihan biaya untuk memastikan kemampuan kelompok berpenghasilan rendah. Asalkan ada cukup jaringan bus tarif dasar rendah dipertahankan, dan penumpang merasa mereka memiliki pilihan biaya dan tingkat pelayanan, kepekaan tarif premium seharusnya tetap relatif rendah.

Kategorisasi trayek dimaksudkan tidak hanya untuk mencerminkan biaya pengoperasian dan kemampuan, tetapi juga memberi pengusaha lingkup untuk melakukan inovasi dan memasarkan berbagai macam pelayanan premium. Kategori premium sudah termasuk pelayanan ber-AC dan trayek ekspres, tetapi dapat meluas pada pelayanan pulang-pergi dengan semua penumpang duduk dengan menggunakan bus-bus kecil dan pelayanan bandara dengan kapasitas bagasi. Tarif premium juga akan diberlakukan untuk trayek sementara, atau periode pengoperasian yang diperpanjang pada kesempatan-kesempatan khusus seperti perayaan.

LAMPIRAN 4: KEPUTUSAN KOTAMADYA MENGENAI PERENCANAAN DAN PENGATURAN PELAYANAN BUS DI SURABAYA

<u>Pasal</u>	<u>Isi</u>
1.	Rujukan ke peraturan perundang-undangan lain yang mengatur angkutan kota dan pelaksanaannya
2.	Ketentuan nasional yang tidak berlaku di Kawasan Angkutan Surabaya, dan yang digantikan dengan ketentuan lokal: peraturan perundang-undangan tarif (KM 70/93) Ketentuan khusus KM 84/99.
3.	Pernyataan tujuan umum peraturan ini.
4.	Menetapkan perbatasan Kawasan Angkutan Surabaya ('Kawasan') di mana keputusan ini akan diberlakukan.
5.	Otorita Angkutan Surabaya ('Otorita') akan dibentuk untuk menjalankan kekuasaan pemantauan, perencanaan, perijinan dan peraturan pelayanan angkutan umum di dalam Kawasan tersebut.
6.	Anggaran Dasar Otorita <ol style="list-style-type: none"> a. Definisi fungsi dan tanggungjawab Otorita: <ol style="list-style-type: none"> i. Pemberian ijin kendaraan umum yang beroperasi di dalam Kawasan Angkutan. ii. Memberikan ijin untuk kategori tertentu trayek melalui tender yang bersaing. iii. Melaksanakan kewenangan lain yang ditentukan dalam keputusan ini. iv. Menyelenggarakan pertemuan dan dengar-pendapat bila perlu. b. Susunan Otorita <ol style="list-style-type: none"> i. Ketua (Walikotamadya, atau orang yang ditunjuk Walikota) ii. Kepala DLLAR Propinsi Jawa Timur iii. Kepala DLLAD Kota Surabaya iv. Wakil Polisi Lalu Lintas v. Perwakilan politik kota/kabupaten setempat vi. Empat orang yang mewakili pengguna – ditunjuk oleh Walikotamadya c. Masa Jabatan dalam Otorita dari anggota yang ditunjuk – masa bakti, pengangkatan, <ol style="list-style-type: none"> i. Pengunduran diri, syarat kehadiran reguler, kecocokan, kepatutan) ii. Pengisian jabatan yang lowong d. Pertemuan Otorita <ol style="list-style-type: none"> i. Frekuensi ii. Prosedur pertemuan iii. Diskualifikasi konflik kepentingan iv. Keputusan melalui pungutan suara v. Kuorum

Tugas Otorita

- Mempersiapkan Pernyataan Kebijakan dan Rencana angkutan umum tahunan

Mempersiapkan dan memelihara Pernyataan Kebijakan dan Rencana mengenai angkutan umum tahunan selama 3 tahun berikutnya.

Pernyataan Kebijakan dan Perencanaan harus:

- i. Disetujui oleh Walikotamadya
- ii. diterbitkan untuk musyawarah umum dan pembahasan dengan pengusaha
- iii. pendapat-pendapat yang disampaikan harus direkam dan dimasukkan ke Perencanaan selanjutnya.

Rencana harus memasukkan jadwal jaringan sekarang dan usulan perubahan, dengan referensi khusus ke apakah permintaan bisa paling efisien dipenuhi oleh:

- i. Pelayanan bus ekonomi
- ii. Pelayanan bus premium
- iii. Pelayanan angkot
- iv. Moda angkutan lainnya

Rencana akan memasukkan suatu program trayek berbasis waktu untuk ditawarkan lewat tender selama periode rencana ('Program Tender').

- Menerbitkan Ijin untuk Pelayanan Angkutan Umum

Otorita akan menerbitkan Ijin Usaha Angkutan dan ijin trayek angkutan umum untuk memberikan pelayanan dalam Kawasan.

Ijin Usaha Angkutan dan Ijin Trayek angkot dan bus tidak termasuk dalam Program Tender, Ijin Operasi untuk moda trayek tak tetap dan Ijin Insidental akan tetap diterbitkan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam KM 84/99.

Ijin Trayek untuk trayek yang ditenderkan akan mengikuti formulir dalam Skedul 1 dari keputusan ini.

- Memberikan Ijin Trayek melalui tender yang bersaing

Menyelenggarakan tender untuk pemberian Ijin Trayek untuk trayek yang ditentukan dalam Program Tender.

Menyelenggarakan tender menurut prosedur yang ditetapkan dalam Skedul XX

(Catatan: Skedul XX tidak dilampirkan dan dikembangkan dari Lampiran 5).

Melaksanakan kewenangan pengaturan yang ditetapkan dalam Skedul 2 dari keputusan ini, yang berkaitan dengan masukan pembatalan, perpanjangan dan variasi ijin, dan masalah pengarahan kepada pengusaha menurut persyaratan ijin dan kekuasaan pengaturan.

- Permohonan banding terhadap keputusan Otorita

Skedul dalam Keputusan

Skedul 1 – Contoh formulir

- Formulir Ijin Trayek untuk Trayek yang ditenderkan (*lihat Skedul 1.1 di bawah*)
- Formulir Ijin Trayek untuk Trayek yang tidak ditenderkan
- Formulir Pemberitahuan Tender untuk mengundang penawaran, termasuk spesifikasi trayek
- Formulir untuk menyerahkan penawaran:
 - i. Keterangan detil penawar
 - ii. penjelasan detil penawaran.
- Formulir evaluasi penawaran
- Pemberitahuan hasil tender
- Formulir penerimaan pemberian ijin (oleh penawar yang menang)

Skedul 1. Formulir Ijin Trayek Yang ditenderkan

- Tanggal terbit
- Masa berlaku
- Ijin: nama, alamat, bentuk hukum organisasi
- Trayek no.
- Trayek dan terminal-terminal
- Skedul pelayanan:
 - i. Jenis dan kapasitas bus
 - ii. jumlah bus yang dialokasikan hari kerja/Sabtu/Minggu
 - iii. bus pertama/terakhir dan frekuensi
 - iv. jumlah perjalanan per hari.
- Tabel tarip
- Larangan, persyaratan khusus (jika ada).

Skedul 2: Rangkuman Hak dan Kewajiban Otorita dan Pemegang Ijin menurut Ijin bersangkutan

Pemegang ijin wajib:

- Memulai pengoperasian trayek dalam tiga bulan sejak diterimanya ijin melalui tender
- mengoperasikan paling sedikit pelayanan minimum menurut trayek dan jadwal yang ditetapkan dalam ijin
- memelihara suatu pelayanan yang dalam segala hal yaitu pantas dan efisien
- hanya mengoperasikan bus yang diijinkan untuk trayek bersangkutan
- menyerahkan laporan data sebagaimana diminta (Lihat Bagian 8. Laporan Paket Kerja 2)

- memastikan agar bus berhenti untuk menaikkan atau menurunkan penumpang hanya di halte-halte yang ditunjuk
- memberitahu Otorita maksud untuk menghentikan pengoperasian suatu trayek dalam waktu 3 bulan sebelumnya.

Pemegang ijin diperkenankan untuk:

- Menaikkan frekuensi pelayanan, kapasitas, masa pengoperasian sehari-hari pelayanannya sesuai dengan kebijakannya
- memungut tarif lebih rendah daripada yang ditetapkan dalam ijin, sebagaimana diubah dari waktu ke waktu
- memungut tarif lebih tinggi daripada yang ditetapkan ijin berdasarkan 'keadaan khusus' yang ditentukan lebih dahulu oleh Otorita
- mengajukan permohonan kepada Otorita untuk:
 - i. Mengalihkan, memperpendek atau memperpanjang trayek
 - ii. mengubah kategori tarif suatu trayek.
- mengajukan Ijin Trayek untuk diperbarui 6 bulan sebelum jatuh tempo
- mengajukan perubahan tarif untuk trayek bersangkutan.

Otorita wajib:

- Menetapkan tarif maksimum bagi setiap trayek dan bagian dari trayek
- menetapkan 'keadaan khusus' di mana tarif di atas skala boleh dipungut
- memberi otorisasi skala tarif untuk trayek yang memungkinkan pengusaha yang cukup efisien untuk menutup biaya penuh untuk menyediakan pelayanan
- merespon permohonan oleh Pemegang Ijin untuk:
 - i. Mengubah tarif
 - ii. memperbarui ijin
 - iii. melakukan penyimpangan dari ketentuan ijin
 - iv. mengalihkan, memperpendek atau memperpanjang trayek
 - v. mengoperasikan trayek baru
 - vi. mengubah kategori tarif dari trayek, dalam 2 bulan sejak permohonan diajukan.

Otorita diperkenankan untuk:

- Menunjuk jalan yang cocok atau tidak cocok untuk pengoperasian bus, atau membatasi penggunaannya ke bus dari jenis, berat atau ukuran tertentu.
- Menunjuk tempat untuk dipergunakan sebagai terminal atau tempat bus berhenti dan mengalokasikan ruang di terminal untuk pengusaha yang berbeda-beda.
- Menunjuk suatu trayek yang eksklusif bagi pemegang ijin tunggal, atau non-eksklusif.
- Memperpanjang masa Ijin Trayek sewaktu-waktu.
- Mengubah syarat-syarat dengan persetujuan pemegang ijin.

- Menetapkan data pengoperasian yang harus diserahkan oleh pemegang ijin, dan tanggal penyerahannya.

Pelanggaran dan penalti terhadap pengusaha harus ditetapkan terhadap:

- Kegagalan mengoperasikan pelayanan di suatu trayek yang memenuhi ketentuan ijin dan patut dan efisien dalam segala hal.
- Kegagalan menyerahkan data pengoperasian sebagaimana dikehendaki oleh Otorita.
- Memungut tarif melampaui skala yang disetujui.
- Pengoperasian di jalan yang dianggap tidak cocok untuk trayek bus.
- Penggunaan terminal atau tempat perhentian yang tidak disetujui oleh Otorita.
- Pelanggaran hak eksklusif pemegang ijin lainnya.

Penalti termasuk:

- Surat peringatan formal
- hilangnya hak eksklusif (bila diberikan)
- pembatalan ijin
- denda dalam bentuk uang.

Suatu jalur permohonan banding terhadap suatu keputusan Otorita

LAMPIRAN 5: PROSEDUR TENDER

1. **Prosedur Pelaksanaan Tender**

Tiga bulan sebelum tender pertama – Pengumuman Pendahuluan

Panitia Tender mempublikasikan niatnya untuk menawarkan ijin trayek bus, melalui tender, termasuk tujuan, prosedur garis besar, trayek (jika diketahui), skala waktu program tender dan kerangka waktu pengumuman selanjutnya. Pemberitahuan tersebut dipublikasikan dan dikirim via pos kepada semua pemegang ijin trayek.

Dua bulan sebelum tanggal penutupan tender – Pemberitahuan Tender

Publisitas program diulang, dengan informasi lebih spesifik mengenai trayek yang ditawarkan, program tender, setiap prasyarat mengenai keabsahan dan kriteria evaluasi.

Tidak kurang dari 30 hari sebelum tanggal penutupan tender

Rincian lengkap mengenai tender pertama diumumkan. Pemberitahuan tersebut termasuk:

- Spesifikasi trayek (atau paket trayek) yang ditawarkan
- kriteria keabsahan (segala prasyarat bagi suatu penawaran yang sah)
- kriteria pemilihan yang disertakan dalam skema penilaian
- skema penilaian (nilai maksimum, skala penilaian yang diberikan kepada setiap kriteria).

Spesifikasi trayek yang ditawarkan akan dipersiapkan oleh Otorita. Parameter trayek akan menentukan jumlah minimum bus yang diminta, dan selanjutnya akan menetapkan dasar biaya. Otorita harus puas bahwa permintaan potensial pada trayek bersangkutan adalah cukup bagi pengusaha yang efisien untuk menutup biaya melalui tingkat tarif yang wajar. Data berikut terdiri dari Spesifikasi Trayek dan menyediakan persyaratan minimum untuk mengevaluasi penawaran.

- Trayek – dengan variasi yang diperkenankan, serta terminal-terminal.
- Waktu kerja (persaingan dalam waktu perjalanan, dan penawaran yang didasarkan pada waktu perjalanan yang tidak realistis tidak diperkenankan).
- Frekuensi minimum, berdasarkan periode.
- Jumlah hari pengoperasian, minimum jam pelayanan.
- Kapasitas minimum.
- Tarif maksimum (atau tarif bisa menjadi faktor persaingan).
- Segala larangan mengenai ukuran atau jenis bus yang digunakan.

Biasanya, nilai diberikan dengan referensi pada skala penilaian yang telah ditetapkan sebelumnya yang mencerminkan pembobotan bagi setiap kriteria. Mereka akan diberi nilai hingga maksimum bagi suatu penawaran yang melampaui tingkat minimum Spesifikasi Trayek. Skema pembobotan yang disyaratkan mengenai kriteria diberikan dalam bagian 6 di bawah ini.

Pengusaha yang ingin ikut-serta dalam tender terbuka harus menyerahkan permohonan tertulis kepada lembaga yang bertanggungjawab (diusulkan Otorita Angkutan Surabaya) untuk menerima seperangkat

dokumen tender. Tenggat waktu permohonan untuk menerima dokumen tender tidak akan kurang dari 15 hari sejak tanggal diumumkan tender. OAS akan mencatat semua permohonan dalam buku register.

Peserta tender bisa ditarik biaya pengganti paket dokumen tender berdasarkan biaya produksi yang sebenarnya. Pembayaran disetorkan ke dalam rekening khusus yang hanya dipergunakan sehubungan dengan tender bersangkutan.

Kriteria pemilihan dan skema penilaian, sejauh mungkin, bersifat konsisten antara kegiatan-kegiatan tender. Setiap perubahan akan menghendaki keputusan dari Walikota dan akan dipublikasikan.

- Penawaran harus menyertakan data dan informasi berikut untuk keperluan evaluasi oleh Panitia Tender:
 - i. Struktur perusahaan dari organisasi, termasuk struktur manajemen dan persyaratan kerja Staf
 - ii. usulan tarif yang akan dipungut, dengan memperhitungkan penutupan biaya secara penuh
 - iii. pembuatan, jenis, spesifikasi, kapasitas dan umur bus yang dipergunakan
 - iv. jadwal waktu operasi yang diusulkan untuk trayek.
- Hanya pemohon yang memegang Ijin Usaha Angkutan untuk mengoperasikan angkutan penumpang kota yang diperbolehkan mengajukan penawaran.
- OAS harus menerima semua permohonan yang diserahkan para peserta, tanpa perkecualian.
- Penawaran yang diterima setelah tanggal penutupan tidak akan dipertimbangkan.
- Paket dokumen tender yang didistribusikan kepada para calon penawar termasuk:
 - i. Peraturan dan prosedur untuk memberikan Ijin Trayek melalui tender terbuka
 - ii. formulir untuk menyerahkan informasi mengenai penawar
 - iii. instruksi bagi penawar
 - iv. persyaratan pelayanan untuk trayek yang ditenderkan
 - v. suatu formulir untuk menyerahkan detail penawaran
 - vi. suatu spesimen Ijin Trayek yang menunjukkan kondisi pengoperasian untuk suatu trayek (atau paket trayek)
 - vii. satu set amplop (1 besar dan 2 kecil) untuk menyerahkan penawaran dan informasi mengenai penawar kepada OAS.

Kata-kata “Penawaran Tender” (*“Tender Bid”*), dan “Detail Penawar” (*“Details of the Bidder”*) dicantumkan pada amplop kecil. Nama trayek (atau paket trayek) dicantumkan pada amplop besar. Dokumen tender yang dipersiapkan untuk penawar harus disahkan oleh OAS. Tanda terima penawar diregistrasikan dalam buku khusus.

- Periode persiapan dan penyerahan penawaran tidak boleh kurang dari 15 hari setelah diterimanya paket dokumen tender oleh penawar. Tanggal penutupan bagi penyerahan penawaran harus ditentukan dalam pengumuman tender.
- Penawar tidak diperkenankan membuat perubahan setelah menyerahkan tender.

- Penawaran berlaku selama 60 hari sejak tanggal penyerahan.
- Amplop kecil yang berisi penawaran dan informasi mengenai penawar diserahkan dalam amplop besar. Jika lebih dari satu paket trayek yang ditawarkan, satu set amplop terpisah harus dipergunakan untuk setiap paket. Amplop tidak boleh mengandung tanda atau petunjuk khusus agar supaya tidak dimungkinkan mengidentifikasi siapa penawarnya. Semua amplop harus ditutup rapat.

2. Prosedur Pembukaan dan Penilaian Penawaran

- Evaluasi penawaran merupakan tanggungjawab Panitia Tender. OAS akan menyediakan ‘tim evaluasi’ yang akan melakukan pengkajian pendahuluan mengenai tanda untuk verifikasi oleh Panitia Tender.
- Ketua Panitia Tender menandai nomor seri pertama dengan tulisan tebal di sudut kanan atas amplop besar, membukanya dan menandai amplop kecil dengan nomor yang sama. Amplop dengan informasi mengenai penawar dimasukkan kembali ke dalam amplop besar tersebut.
- Ketua membuka amplop yang berisi penawaran pertama, menandai nomor seri pertama pada setiap salinan dan mendistribusikannya kepada tim evaluasi OAS.
- Tim OAS meneliti setiap penawaran untuk dicocokkan dengan kriteria keabsahannya. Setiap penawaran yang tidak memenuhi syarat diberi tanda, disertai alasannya.
- OAS mengevaluasi setiap kriteria dalam setiap penawaran yang sah dan memberikan nilai yang mengacu pada skema penilaian yang disetujui oleh Panitia Tender.
- Evaluasi tim (termasuk penawaran yang tidak memenuhi syarat) diserahkan kepada Ketua Panitia Tender yang menempatkan mereka ke dalam amplop besar dengan nomor seri pertama. Prosedur yang sama diikuti dengan semua amplop penawaran yang tersisa untuk trayek tersebut.
- Setiap anggota Panitia Tender meneliti kembali dan memverifikasi setiap hasil. Ketua Panitia Tender mengumpulkan suatu formulir yang berisi angka final di mana penawaran pemenang diidentifikasi.
- Setelah Ketua Panitia Tender mengkonfirmasi hasil tender, amplop kecil dengan nomor seri penawaran pemenang berisi “Informasi mengenai Penawar” (*“Information about the Bidder”*) – dibuka dan pemenangnya ditetapkan.
- Hasil evaluasi penawaran oleh Panitia Tender dimasukkan ke dalam catatan resmi yang ditandatangani oleh ketua dan anggota panitia. Pemenang tender diberikan sertifikat, menegaskan hak untuk mengoperasikan trayek. Pemenang tender diberikan sertifikat, mengkonfirmasi hak untuk mengoperasikan trayek tersebut. Sertifikat tersebut ditandatangani oleh ketua Panitia Tender dan disahkan dengan cap/stempel Kotamadya.
- Berdasarkan pada catatan Panitia Tender, penawar yang menang berhak diberi Ijin Trayek. Ijinnya harus diterbitkan dalam 30 hari setelah pemenang diumumkan.
- Dalam 15 hari pertama setelah tender dan sebelum ditanda-tanganinya kontrak, OAS (atas nama panitia) wajib memeriksa dan memverifikasi data yang disediakan dalam penawaran pemenang. Jika komitmen dalam penawaran pemenang tidak dapat dipenuhi, penawar kedua dengan angka tertinggi dianggap sebagai pemenang.

- Setiap penawar berhak menerima hasil evaluasi penawaran secara tertulis dari Panitia Tender, baik penawarannya sendiri maupun yang diserahkan oleh penawar lain. Setiap penawar yang merasa telah diperlakukan tidak adil sesuai dengan prosedur penawaran boleh mengajukan banding kepada Walikota.

3. Kriteria Penilaian Tender

Diusulkan prasyarat berikut untuk keabsahan penawaran:

- Jenis kendaraan, dalam kisaran yang diperkenankan, memenuhi Standar emisi
- umur kendaraan, harus di bawah maksimum yang ditetapkan
- surat layak jalan (*fitness certificate*), masih berlaku
- semua pemilik menjadi anggota sebuah organisasi terpadu
- pengemudi dan kondektur sebagai pegawai.

Penawaran yang tidak memenuhi persyaratan ini tidak akan dipertimbangkan.

Kriteria evaluasi berikut dan kemungkinan pembobotan diusulkan sebagai berikut:

Opsi 1 – dalam hal tarif sebagai kriteria penilaian

Kriteria	% dari nilai
Tarif	50
Frekuensi dan kapasitas yang ditawarkan dibandingkan dengan minimum	25
Jenis dan ukuran kendaraan	15
Umur kendaraan	10

Opsi 2 – dalam hal tarif sudah ditetapkan

Kriteria	% dari nilai
Frekuensi dan kapasitas yang ditawarkan dibandingkan dengan minimum	50
Jenis dan ukuran kendaraan	30
Umur kendaraan	20

Usulan kriteria adalah sangat sederhana dan mudah dikuantifikasi, dan merupakan indikator langsung dari mutu pelayanan. Mereka tidak memungkinkan kesempatan untuk kegiatan penilaian kualitatif oleh anggota Panitia Tender. Misalnya, tidak ada penilaian mengenai mutu manajemen atau fasilitas perawatan. Pengalaman di tempat lain menunjukkan bahwa penilaian subyektif seperti kriteria demikian adalah sumber utama dari disparitas dan bias.

Nilai-nilai akan diberikan hingga maksimum sebagaimana ditunjukkan dalam tabel di atas, menurut tingkat kelebihan penawaran di atas parameter minimum untuk trayek yang ditetapkan dalam Spesifikasi Trayek.

Direkomendasikan juga bahwa jumlah pembayaran royalti (jumlah premium yang penawar bersedia membayar kepada Otorita untuk memperoleh hak ijin) tidak dijadikan kriteria.

LAMPIRAN 6: INFORMASI LATAR BELAKANG

Lampiran ini menyediakan latar belakang informasi tentang kebijakan dan prosedur yang relevan dengan pelaksanaan proyek percontohan ini.

Catatan 1. Status Damri dan Zona Eksklusif Damri

DAMRI adalah pengusaha buskota milik pemerintah di bawah kekuasaan Departemen Perhubungan. Perusahaan ini memiliki armada di banyak kota-kota besar di Indonesia. Ia menyandang Status ‘perusahaan komersial’ sejak tahun 1980. Depo lokal, termasuk yang di Surabaya, memiliki otonomi operasional terbatas dan dituntut beroperasi secara komersial. Namun demikian, Damri Surabaya tidak memiliki otonomi keuangan.

Kebijakan, pengarahan, pengendalian keuangan dan suplai termasuk bus disediakan oleh Kantor Pusat Damri di Jakarta. Pengeluaran biaya dan pendapatan harian, 10-harian, bulanan, triwulanan, dan tahunan dikirim per fax ke Jakarta. Setiap bulan, sebagian pendapatan dikirim ke Kantor Pusat Damri, dan dana untuk upah dan gaji ditransfer dari Kantor Pusat Damri. Damri Surabaya tidak memiliki akses untuk modal. Bus-bus baru disediakan oleh Markas Besar, tetapi depresiasinya dibebankan pada kegiatan usaha lokal. Secara nasional, dan juga dalam tubuh Damri Surabaya, ada subsidi silang yang cukup besar dari pelayanan yang menguntungkan dan tak menguntungkan, meskipun pengoperasian yang merugi terancam dihentikan. Jika Damri Surabaya ingin melakukan perluasan, mereka harus mengajukan ke Jakarta untuk memperoleh tambahan bus. Walaupun tidak ada subsidi langsung, tidaklah jelas apakah Damri Surabaya mampu menutup biaya mereka sepenuhnya dari pendapatan yang masuk dari tarip. Ini penting karena mungkin kelak Damri hanya bisa ikut tender yang akan datang bagi trayek bus apabila mereka dapat bersaing dengan kondisi yang sama dengan para pengusaha swasta.

Damri Surabaya memiliki kewajiban sosial, misalnya, 60 bus dipinjamkan tanpa imbalan ke Semarang dan Denpasar untuk membantu wilayah-wilayah tersebut memenuhi kebutuhan puncak permintaan selama periode Natal dan Lebaran. Damri juga dituntut untuk memberikan pelayanan di wilayah terpencil di mana pengusaha swasta tidak mau beroperasi.

Damri Surabaya dituntut untuk memperoleh ijin yang sama dan membayar pajak serta bea yang sama seperti halnya bus-bus swasta, dan secara teoretis dikendalikan sesuai peraturan secara sama pula.

Namun demikian, Damri memiliki hak eksklusif di trayek-trayek paling sibuk dan paling menguntungkan di dalam kota di mana mereka beroperasi. Sebuah keputusan Menteri Perhubungan (KM 91/PR008/PHB-87) memberikan Damri hak-hak eksklusif untuk beroperasi di trayek jalan utama kota, sementara bus dan angkot swasta beroperasi di trayek feeder dan sub-feeder. Di Surabaya, keputusan ini telah dilaksanakan dengan memberi bus-bus Damri monopoli yang efektif di bagian terpadat lalu lintas dari koridor Utara Selatan antara Jl Raya Darmo dan Jl Embong Malang/Pemuda. Bus-bus swasta di trayek Utara Selatan memutar menghindari bagian ini, meski sejumlah angkot melayaninya.

Meski dalam bulan Januari 2000 pejabat Damri Surabaya dan DLLAJ Tk I menyatakan bahwa keputusan ini masih berlaku, para pejabat Dirjen Perhubungan Darat di Jakarta menyatakan¹⁰ bahwa keputusan tersebut sudah tidak lagi berlaku selama beberapa tahun, karena secara tersirat telah dibatalkan oleh KM 68/93, yang tidak menyebutnya sama sekali. Walaupun demikian, hak eksklusif tersebut masih berjalan, dan tidak satu trayekpun diadakan yang bertentangan dengan hak eksklusif tersebut

¹⁰ Catatan pertemuan antara SUTP GTZ dan pejabat Dirjen Angkutan Darat di Jakarta pd 17 Februari 2000.

Catatan 2. Pemberian Ijin Trayek Bus kepada Banyak Pengusaha

Oleh karena terminal utama bagi pelayanan buskota di Surabaya terletak di luar perbatasan kota, trayek buskota digolongkan sebagai ‘antar-kota’ dan diatur oleh DLLAR Propinsi Jawa Timur. Hanya satu trayek bus seluruhnya di dalam perbatasan kota dan ijinnya dikeluarkan oleh DLLAJ II, yang juga memberi ijin dan mengatur pelayanan angkot.

Jaringan bus Surabaya terdiri dari 26 trayek dengan jumlah alokasi bus sebesar 445 unit. 263 bus (60% dari jumlah keseluruhan) dioperasikan oleh Damri, dan 40% oleh 32 perusahaan swasta lainnya. Duabelas trayek dioperasikan secara eksklusif oleh Damri. Ada satu trayek bus-tunggal, dan pada Trayek 8 semua delapan bus disediakan oleh satu pengusaha swasta.

Sisa duabelas trayek dioperasikan bersama oleh berbagai pengusaha. 28 bus yang dibutuhkan untuk melayani Trayek D disediakan oleh empatbelas pengusaha swasta yang berbeda. Trayek P5 membutuhkan 24 bus dan melibatkan empatbelas pengusaha termasuk Damri. Setiap pengusaha biasanya menyediakan antara satu hingga tiga bus bagi setiap trayek di mana mereka beroperasi, dan memegang Ijin Trayek untuk semua busnya di setiap trayek, berlaku selama 5 tahun.

Pemberian ijin kepada berbagai pengusaha atas banyak trayek kota menciptakan komplikasi dan mengundang hambatan terhadap reorganisasi masadepan di sektor bus. Problemnnya termasuk:

- Tidak ada pengusaha atau organisasi tunggal yang dapat dianggap bertanggungjawab atas keteraturan, kapasitas, kepatuhan terhadap tabel waktu atau efisiensi keseluruhan pelayanan.
- Peraturan dan pengawasan menjadi sangat rumit, karena perubahan atas satu trayek membutuhkan persetujuan hingga 14 pengusaha yang berbeda.
- Kebutuhan untuk mengkoordinasikan tabel waktu bagi banyak pengusaha yang beroperasi pada suatu trayek telah menciptakan peluang bagi ‘preman’ untuk melangkah masuk dan melakukan pengendalian keberangkatan bus dari terminal. Pengendalian gelap ini telah menurunkan produktivitas, biaya tambahan bagi pengoperasian bus dan menurunkan wewenang regulator.

Ada dua keuntungan dari pengoperasian patungan:

- Bus-bus dari setiap perusahaan tersebar di beberapa trayek, yang cenderung menyama-ratakan pemasukan setoran (sewa bus harian bervariasi dengan pendapatan trayek di mana bus beroperasi) dari pengusaha yang berbeda-beda. Tanpa efek ‘pemerataan’ ini sistem tarip rata mungkin tak dapat dipertahankan.
- Kegagalan satu perusahaan bus dapat menurunkan kapasitas pada serangkaian trayek namun tidak akan menyebabkan kerugian total pelayanan di setiap trayek.

Bagaimanapun juga, sebagai perimbangan, terbukti bahwa hambatan yang diciptakan oleh banyak pengusaha atas suatu trayek jauh melebihi keuntungannya.

Catatan 3. Perencanaan dan Peraturan Trayek Angkot dan Bus

3.1 Trayek Angkot

Wewenang untuk merencanakan dan mengatur jaringan bus dan angkot dalam batas kota berada di tangan DLLAJ Tk. II. Ada 57 trayek angkot dengan jumlah keseluruhan 4.684 kendaraan berijin, dan satu trayek bus dengan 14 bus berijin, kesemuanya di dalam wilayah wewenang kotamadya. Trayek angkot terbesar memiliki 163 kendaraan.

Tidak ada trayek angkot baru yang telah diciptakan sejak tahun 1991. Kenaikan permintaan terhadap trayek yang ada dan bagi wilayah cakupan (*catchment wilayah*) baru dipenuhi dengan cara memperluas, dan menambah kendaraan ke trayek yang ada. Dus trayek cenderung semakin panjang, meskipun sekali melintasi perbatasan kotamadya mereka masuk ke dalam wilayah kekuasaan Tingkat I.

Praktek memenuhi kenaikan permintaan dengan cara mengeluarkan lebih banyak ijin trayek angkot telah mengantar pada kenaikan armada angkot secara pasti. Dalam beberapa tahun terakhir, rata-rata sekitar 100 ijin per tahun telah diterbitkan. Dalam pertengahan terakhir tahun 1999, 50 kendaraan tambahan diberi ijin pada enam trayek. Dengan demikian angkot telah memenuhi semua pertumbuhan permintaan angkutan kota dalam beberapa tahun terakhir ini.

Tk. II tidak menangani prosedur perencanaan trayek untuk angkot. Mereka hanya bereaksi terhadap permohonan, yang kebanyakan datang dari ketua-ketua asosiasi trayek angkot.

Prosedur biasa untuk mempertimbangkan permohonan trayek dijelaskan sebagai berikut:

- Ketua asosiasi trayek mengajukan permohonan kepada DLLAJ Tk II untuk menambah kendaraan.
- Badan Pembina Transportasi Daerah Kotamadya (Tingkat II) yang terdiri dari PWD, Polisi Lalu Lintas, Organda, Bagian Ekonomi Kota, Bagian Hukum, Bagian Sosial & Bagian Politik dan Dinas Terminal, membahas permohonan tersebut. Dalam kenyataan, hanya 'tim kecil' atau 'sub-panitia' yang bertemu untuk keperluan ini.
- BPTD bisa memerintahkan DLLAJ untuk melakukan survey lapangan
- Ketua asosiasi harus menyerahkan surat yang menyatakan bahwa 95% dari anggotanya mendukung permohonan tersebut
- DLLAJ mengajukan rekomendasi kepada Walikota bahwa ijin tambahan perlu diterbitkan.
- Walikota mengabulkan permohonan.
- DLLAJ menerbitkan ijin kepada kepala asosiasi, yang bebas mendistribusikannya sesuai kebijaksanaannya.

Permintaan dari masyarakat untuk trayek baru adalah jarang (atau jarang terakbul). Mereka bisa diarahkan kepada Walikota, yang kemudian bisa saja memerintahkan sekuens prosedur 2 – 6 di atas.

Oleh karena tambahan kendaraan pada suatu trayek bertentangan dengan kepentingan komersial dari pengusaha penguasa, terbukti bahwa permohonan tambahan kendaraan oleh ketua asosiasi trayek cenderung mendapatkan 95% dukungan ketimbang permohonan masyarakat. Tidak ada kewajiban hukum bahwa 95% pengusaha trayek harus mendukung sebuah permohonan. Prosedur tersebut memberi para ketua asosiasi veto yang efektif terhadap setiap proposal untuk meningkatkan kapasitas.

Dalam hal ada lebih dari satu trayek yang ada terpengaruh oleh perluasan trayek atau tambahan ijin, DLLAJ menyerahkannya kepada para ketua asosiasi trayek untuk menyetujui distribusi dari ijin baru antar trayek. Bila mereka tidak dapat menyetujuinya, suatu pertikaian, atau kekerasan gang, dapat timbul. Ketua asosiasi oleh karena itu haruslah 'orang kuat'. Apabila asosiasi tidak dapat menyetujuinya, DLLAJ tidak akan menerbitkan ijin baru. Apabila terjadi kesepakatan, DLLAJ akan mengikuti kesepakatan tersebut.

Peran utama asosiasi trayek angkot, dan KOPATAS, adalah melindungi kepentingan anggota mereka. Asosiasi trayek individual dan kelompok telah sering mengajukan tindakan protes kepada DLLAJ, kelompok angkot saingan, proposal trayek bus atau lainnya yang dipandang mengancam mata-pencarian mereka. Dalam menghadapi protes tersebut, biasanya DLLAJ menarik kembali

proposalnya. Meskipun mereka cenderung menolak kuat terhadap perubahan ke trayek bus, dilaporkan para pengusaha angkot tidak terlalu keberatan terhadap kenaikan kapasitas dari trayek bus yang ada.

Prosedur pengembangan trayek angkot sekarang dengan ‘negosiasi dan konsensus’ antara DLLAJ dan para ketua asosiasi angkot, tanpa referensi kebutuhan pengguna, merupakan hambatan besar terhadap pengembangan pelayanan angkutan umum yang memadai di Surabaya.

Aturan yang sama untuk menangani ijin trayek angkot berlaku di kota-kota lain di Indonesia yang akan menambah kesulitan untuk terwujudnya reformasi.

Premi Ijin

Transfer ijin kendaraan dan trayek kepada pemilik baru diperkenankan berdasarkan Keputusan DLLAJ I yang baru mengenai ‘Bimbingan Teknis¹¹).

Premium transfer yang besar dapat dibayarkan apabila kepemilikan bus ditransfer bersama ijin trayeknya. Dilaporkan pula bahwa premium informal yang besar dibayarkan ketika sebuah ijin trayek bus baru diterbitkan.

4.680 ijin trayek angkot lebih sering diperdagangkan dan memiliki nilai pasar sampai Rp20-30 juta, tergantung pada kelayakan trayek, selain nilai kendaraan (sampai Rp10 juta). Nilai total pasar dari 100 ijin angkot baru yang diterbitkan tiap tahun, dengan nilai rata-rata Rp20 juta, berjumlah Rp2 milyar (AS\$278.000 dengan nilai tukar sekarang).

Sebagaimana dijelaskan di atas, ijin angkot baru diterbitkan oleh DLLAJ II untuk ketua asosiasi trayek yang mengajukan permohonan tersebut. Tarif resmi (retribusi) untuk penerbitan sebuah ijin baru hanyalah Rp 24.000.

Sebuah pertanyaan kunci adalah: dengan cara apa prosedur perijinan dipengaruhi oleh distribusi nilai besar ini. Oleh karena setiap kendaraan tambahan akan mengurangi pendapatan kendaraan yang ada di trayek tersebut, maka tambahan penerbitan ijin angkot adalah bertentangan dengan kepentingan para pengusaha yang ada. Perluasan trayek juga bertentangan dengan kepentingan pengusaha karena, dengan penerapan tarif rata, pendapatan-per-km bisa jatuh. Lalu apa motif ketua asosiasi mengajukan tambahan ijin, dan apa yang mendorong para pengusaha trayek mendukung permohonan tersebut apabila mereka begitu aktif mempertahankan usaha mereka melawan bus besar?

Skema 2 untuk 1 (“2 in 1”)

Selagi jumlah kendaraan angkot kecil di jalan-jalan Surabaya berkembang-biak, DLLAJ mengambil inisiatif untuk meningkatkan efisiensi dan kapasitas dengan menawarkan mengubah ijin angkot menjadi ijin bus berukuran medium (28 tempat duduk). Skema tersebut dijelaskan dalam Pasal 19 dari Keputusan DLLAJ I yang baru mengenai ‘*Technical Guidelines*’. Namun demikian, tidak ada pengusaha angkot yang telah menerima penawaran ini, mungkin karena transaksi ‘2 untuk 1’ dapat melibatkan kerugian, atau penurunan yang besar dalam nilai transfer ijin.

3.2 Trayek Bus

Tidak ada proses perencanaan ke depan yang sistematis bagi jaringan bus. Tidak ada trayek baru yang telah tercipta dalam sepuluh tahun terakhir, terlepas dari pertumbuhan kota. Perkembangan trayek bersifat meningkat dan reaktif, dan permintaan baru dipenuhi dengan memperluas trayek yang ada ketimbang menciptakan trayek baru.

¹¹ Keputusan DLLAJ I No. 551.2/ /110/2000 ‘Bimbingan Teknis tentang Prosedur Pemberian Ijin Trayek untuk Angkutan Antar-kota di Jawa Timur.

Jumlah bus yang berijin untuk dioperasikan di trayek tidak pernah berubah selama sepuluh tahun, meskipun jumlah yang senyatanya dioperasikan telah turun tajam (*Lihat Laporan Paket Kerja 1*).

Proses perencanaan trayek bus dijelaskan oleh DLLAJ Tk. I sebagai berikut.

DLLAJ Tk I memantau kinerja jaringan trayek, mengusahakan evaluasi tahunan mengenai kebutuhan, faktor muatan, jumlah perjalanan yang senyatanya dioperasikan dsb. Kelayakan jaringan dikaji dan apakah trayek baru, atau lebih banyak bus perlu ditambahkan.

Jika ada indikasi kebutuhan trayek baru, DLLAJ akan mensurvei permintaan potensial di sepanjang trayek yang diusulkan guna mengkaji kecenderungan faktor muatan dan kelayakannya. Pentrayekan dan jumlah bus awal yang diperlukan untuk menyediakan pelayanan akan dikaji. Persetujuan terhadap permohonan ijin trayek bagi trayek bus Surabaya yang melintasi perbatasan kotamadya sebelah selatan diminati oleh kepala DLLAJ Tk II dari setiap daerah yang dilewati yaitu KMS dan Sidoarjo.

Jika terbukti adanya permintaan yang tak terpenuhi dalam trayek yang ada, DLLAJ akan menghubungi pengusaha trayek yang ada dalam wilayah tersebut untuk mengundang proposal menyediakan pelayanan baru. Setiap pengusaha bebas mengajukan permohonan, dan tidak ada preferensi buat Damri. Permohonan tersebut ditetapkan dengan mempertimbangkan catatan kinerja pengusaha dan mutu pelayanan yang diberikan.

Dalam kenyataan, prosedur ini tampaknya tidak diikuti. Beberapa perubahan ke jaringan bus yang telah terjadi selama dasawarsa terakhir telah dituntut perlunya relokasi terminal¹² ketimbang mengidentifikasi permintaan yang tak terpuaskan. Kecuali diperkenalkannya pelayanan bus ber-AC di tahun 1995, dan tambahan 4 bus pada trayek P7, tidak ada perubahan jumlah bus berijin yang melayani trayek kota sejak tahun 1990.

Baik DLLAJ Tk I maupun Tk II tidak terlibat dalam pemantauan sistematis mengenai penyediaan pelayanan angkutan umum, tidak pula menghimpun data mengenai permintaan angkutan yang berkaitan dengan kebutuhan pengguna. Peran mereka sekarang utamanya mewasiti dan melindungi kepentingan perusahaan bus dan asosiasi trayek angkot berkenaan dengan kepentingan umum yang luas.

Peran pasif, reaktif tidaklah konsisten dengan kebijakan nasional atau kotamadya mengenai angkutan umum. Keputusan Walikotamadya (Kepala Daerah Tingkat II Surabaya) no. 102/98 dan 103/98 menetapkan prosedur bagi Tk. II untuk menerbitkan Ijin Trayek dan Ijin Usaha Angkutan. Pembukaan kedua keputusan itu menyatakan bahwa tujuan mereka adalah untuk 'memperbaiki pelayanan kepada masyarakat.'

Kurangnya perencanaan jaringan mencerminkan beberapa hambatan:

- Buskota baru diperkenalkan pada tahun 1980, dan kemudian dilapisi jaringan trayek angkot yang mapan. DLLAJ Tk II baru ada sejak tahun 1997. Hanya ada peluang yang sangat kecil untuk menuntut diselenggarakannya fungsi perencanaan mereka.
- DLLAJ kekurangan dana dan sumberdaya ahli untuk melakukan evaluasi. Proposal untuk trayek bus baru dari pengembang, masyarakat ataupun pengusaha adalah jarang, karena perubahan tidaklah mungkin tanpa consensus pihak-pihak yang mempunyai kepentingan tetap. Usul perubahan bagi trayek bus akan cenderung ditentang oleh berbagai kelompok jika mereka melihat kepentingannya terpengaruh secara negatif. Baru-baru ini, perlawanan datang

¹² Perubahan trayek bus diperlukan untuk mengakomodasi pembukaan terminal Purabaya pada tahun 1990, pembukaan terminal Tambak Oso Wilangung di Surabaya Barat pada tahun 1994, dan tambahan satu trayek ke Sidoarjo.

dari para pemilik dan pengemudi angkot, pekerja Damri dan para pengusaha bus swasta. Protes-protes ini biasanya mengakibatkan penarikan proposal dan telah bertindak sebagai hambatan bagi inisiatif baru.

- Proses perencanaan trayek telah terhalang oleh berkurangnya jumlah bus besar yang tersedia untuk melakukan pelayanan. Pada gilirannya ini mencerminkan pengembalian keuangan yang relatif rendah dari pengoperasian bus – biaya bahan bakar dan biaya pengoperasian telah digabungkan oleh efek dari krisis ekonomi, sementara kenaikan tarif belum mampu mengimbangi kenaikan biaya.
- Perencanaan dan pemantauan dipersulit dengan berbaurnya pengusaha di setiap trayek. Data dari semua ijin dibutuhkan untuk memonitor kinerja trayek. Sebaliknya, tidak ada pemegang ijin yang dapat dianggap bertanggungjawab atas kegagalan untuk beroperasi menurut jadwal yang semestinya. Tidak terbukti bahwa ada jadwal ‘resmi’ bagi setiap trayek.

Premi Ijin

Ijin trayek bus juga memiliki nilai transfer premium, meski karena mereka semua dipegang oleh perusahaan yang tidak diperdagangkan sebanyak frekuensi ijin angkot. Nilai premium terbentuk ketika sebuah ijin diterbitkan. Dilaporkan bahwa pembayaran ekstra diperlukan untuk keperluan penerbitan ijin trayek baru. Ketika sebuah bus bersama ijin trayek ditransfer dari satu pengusaha ke yang lainnya, premiumnya dapat meningkat ‘beberapa kali dari nilai bus’. Hal ini meningkatkan taruhan yang dimiliki seorang penawar dalam proses tender. Sekali sebuah trayek yang ada ditawarkan, tersirat di situ bahwa semua ijin yang ada dibatalkan, atau akan jatuh tempo dan tidak dapat diperbarui. Seorang pengusaha yang kehilangan hak pengoperasiannya dengan cara ini, dan kemudian gagal memenangkan tender, akan kehilangan nilai transfer dari ijinnya.

Namun demikian, adalah mungkin bahwa bentuk baru ijin trayek kolektif yang diberikan melalui tender tidak akan mentransfer nilai, karena melekat pada organisasi dan bukan kepada kendaraan. Menghilangkan nilai transfer bus secara umum akan jadi efek positif, meskipun bisa jadi alasan kenapa penolakan terhadap perubahan.