



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
German Technical Cooperation



GTZ Sustainable Urban Transport Project  
Kantor Bappeda Surabaya, Ruang Prambanan,  
Jl. Pacar No.8 Surabaya 60272, Indonesia  
Tel 62-31-5353770; alt. 9982484  
Fax 62-31 5353770; Alt. 5319287  
sutp@sutp.org; http://www.sutp.org



Trayek percontohan perbaikan angkutan umum di Surabaya

# Pedoman teknis prosedur pelelangan trayek bus

Juli 2001, Surabaya



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.

Trayek percontohan perbaikan angkutan umum di Surabaya

# Pedoman teknis prosedur pelelangan trayek bus

Richard Meakin, Juli 2001

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:**

GTZ Sustainable Urban Transport Project  
Kantor Bappeda Surabaya, Ruang Prambanan,  
Jl. Pacar No.8 Surabaya 60272, Indonesia  
Tel 62-31-5353770; alt. 9982484  
Fax 62-31 5353770  
sutp@sutp.org; <http://www.sutp.org>

## Daftar Isi

<b>1. PENTINGNYA PERSAINGAN</b> .....	<b>3</b>
1.1. Persaingan: suatu kekuatan untuk perbaikan .....	3
1.2. Mengapa persaingan bus sekarang ini tidak efektif di Surabaya? .....	4
<b>2. PENCIPTAAN PERSAINGAN MELALUI SISTEM TENDER (LELANG)</b> .....	<b>4</b>
2.1. Prinsip-prinsip lelang .....	4
2.2. Syarat-syarat dan kondisi untuk lelang yang berhasil .....	5
2.2.1. <i>Kondisi-kondisi pasar yang diperlukan untuk lelang yang berhasil</i> .....	5
2.2.2. <i>Kondisi-kondisi pengaturan yang diperlukan untuk lelang yang berhasil</i> .....	6
2.3. Dasar hukum pelelangan trayek bus .....	7
2.4. Permasalahan praktis dalam lelang .....	8
<b>3. PROSEDUR LELANG</b> .....	<b>9</b>
3.1. Kondisi awal penawaran yang layak .....	9
3.2. Prosedur pengumuman dan pelaksanaan tender .....	9
3.3. Prosedur pembukaan dan penilaian penawaran .....	11
3.4. Skema penilaian .....	12
3.4.1. <i>Tarif</i> .....	13
3.4.2. <i>Tingkat pelayanan</i> .....	13
3.4.3. <i>Ukuran dan jenis kendaraan</i> .....	14
3.4.4. <i>Usia rata-rata bus</i> .....	15
3.5. Ringkasan skala penilaian .....	15
<b>4. PEMBERIAN SANKSI</b> .....	<b>16</b>
4.1. Batasan sanksi .....	16
4.1.1. <i>Kehilangan hak beroperasi</i> .....	16
4.1.2. <i>Sanksi finansial</i> .....	16
4.2. Ambang batas .....	17
4.3. Prosedur pemberian sanksi .....	17
4.4. Konsistensi dan keadilan .....	18

## 1. PENTINGNYA PERSAINGAN

### 1.1. Persaingan: suatu kekuatan untuk perbaikan

Perkembangan membutuhkan campuran antara *persaingan* dan *pengaturan*. Pengaturan harus menetapkan aturan mainnya persaingan. Persaingan adalah *insentif* atau dorongan bagi pengusaha untuk mengadakan pelayanan lebih baik (lebih banyak penumpang, pendapatan lebih tinggi) dan lebih efisien (biaya lebih rendah).

Sektor swasta mampu memberikan jasa bus yang sangat efisien dan tanggap terhadap permintaan masyarakat dengan tarif terjangkau selama para operatornya memperoleh keuntungan dalam merespon kebutuhan pengguna bus. Persaingan merupakan bentuk keuntungan yang paling efektif dan cenderung dapat menjaga tingginya kualitas layanan dengan tarif yang rendah. Persaingan harus disesuaikan dengan cermat agar dapat selalu efektif.

Persaingan *tidak langsung* terjadi untuk penyediaan jasa-jasa dukungan, misalnya antara kontraktor-kontraktor perawatan; intern perusahaan antara berbagai unit kerja dan antar manajer-manajer; untuk keuntungan; dan untuk pujian, melalui reputasi atau '*benchmarking*'.

Persaingan *langsung* dapat berupa:

- *persaingan untuk pasar*: suatu izin untuk menyediakan pelayanan atau fasilitas-fasilitas dalam bentuk eksklusif (misalnya, satu operator diberikan "monopoli" untuk menyediakan pelayanan dalam satu trayek) untuk jangka waktu tetap, diberikan melalui persaingan terbuka.
- *persaingan dalam pasar*: para operator bersaing di jalanan untuk berebut penumpang, dibawah berbagai aturan umum.

Ada berbagai bentuk persaingan, seperti dijelaskan dalam Tabel 5.1.

Tabel 5.1: Berbagai bentuk persaingan dan sifat-sifatnya

Bentuk persaingan	Karakteristik-karakteristik
Monopoli publik	Otorita memiliki dan mengoperasikan sistem
Menyewa manajemen	Otorita memiliki sistem, menyewa manajemen
Menyewa pelayanan:	
• Biaya kotor	Penghasilan masuk ke otorita, penawar bersaing untuk biaya produksi
• Biaya net	Penghasilan ke operator, penawar bersaing untuk biaya & penghasilan
Waralaba (franchising)*	Otorita sepenuhnya menetapkan pelayanan secara rinci
Konsesi	Otorita menetapkan beberapa persyaratan dasar
Izin berdasar kualitas	Operator siapapun yang memenuhi kriteria kualitas dapat beroperasi
Izin berdasar jumlah*	Terbatas dalam jumlah, cukup untuk menimbulkan persaingan
Pasar terbuka	Bebas masuk, dengan beberapa aturan dasar

\* Diusulkan untuk trayek percontohan di Surabaya.

## 1.2. Mengapa persaingan bus sekarang ini tidak efektif di Surabaya?

Syarat-syarat yang diperlukan untuk mempromosikan persaingan termasuk:

- Suatu kebijaksanaan pemerintah yang mendukung
- tujuan-tujuan transportasi yang jelas
- suatu kerangka hukum yang memungkinkan persaingan yang sehat
- kapasitas kelembagaan untuk mempromosikan, mengarahkan dan mengatur persaingan.

Syarat-syarat ini belum ada sepenuhnya di Surabaya.

Di Indonesia, pemerintah telah menyandarkan pada pengaturan (bukan persaingan) untuk pengembangan angkutan umum perkotaan. Akan tetapi, pengaturan membutuhkan rencana-rencana, kebijakan-kebijakan, dan kapasitas kelembagaan yang masih perlu dikembangkan di Surabaya.

Pengaturan yang tidak efektif (misalnya sepotong-sepotong, penerapan peraturan semena-mena dan tidak konsisten, peraturan-peraturan yang tidak tepat) memungkinkan pengaturan dan pungutan-pungutan tidak resmi. Misalnya oleh polisi (ojek), preman di terminal (angkot), asosiasi-asosiasi operator (Organda), dan dinas pengatur. Kepentingan-kepentingan liar ini cenderung menghambat pengembangan transportasi.

Isu-isu kebijaksanaan transportasi ditangani secara *'ad hoc'* dan ditengahi oleh DLLAJ menurut:

- suara yang paling keras
- pengaruh paling besar (hubungan dengan politisi, polisi, militer)
- posisi tawar menawar yang paling kuat (misalnya ancaman atau unjuk rasa oleh angkot)
- pengguna biasanya cenderung tidak terorganisir, oleh karena itu kepentingannya merupakan pertimbangan kecil.

Tidak adanya kerangka kebijaksanaan dan ketakutan akan penolakan/resistensi telah melumpuhkan proses perencanaan jaringan bus.

Untuk bersaing secara efektif memerlukan pengetahuan yang baik mengenai suplai dan permintaan pasar. Akan tetapi dibawah sistem setoran adalah pengemudi dan bukan pemegang izin (pemilik) yang mempunyai pengetahuan mengenai pasar ini.

## 2. PENCIPTAAN PERSAINGAN MELALUI SISTEM TENDER (LELANG)

### 2.1. Prinsip-prinsip lelang

Inti proses pelelangan adalah penciptaan persaingan untuk memperoleh hak untuk menyediakan pelayanan bus. Prosesnya harus mampu mengalokasikan trayek-trayek dengan adil dan obyektif diantara para operator dengan bentuk kerjasama yang berlainan. Prosesnya harus seadil dan setransparan mungkin, dengan prosedur penilaian yang dilaksanakan dihadapan para penawar, media publikasi dan para pengamat, dan hasilnya dipublikasikan.

Skema penilaian (kriteria penilaian dan bobotnya) harus ditetapkan sebelum undangan mengumpulkan penawaran dan dipublikasikan. Semua kriteria penilaian harus dapat dihitung, penilaian yang subyektif dari masing-masing anggota panitia lelang harus dibuat seminimal mungkin.

Identitas penawar tidak boleh diketahui, atau ditunjukkan, hingga pemenang penawaran terpilih. Penawaran yang menawarkan penawaran yang paling menguntungkan, seperti yang tampak pada skema penilaiannya, akan diberi Ijin Trayek.

Kriteria penilaian yang utama meliputi:

- Tarif (jika kebijakan mengizinkan tarif untuk berubah-ubah) dan/atau
- Tingkat layanan: frekuensi yang teratur, kapasitas, periode operasi harian
- Kualitas layanan: kapasitas (standard tempat duduk), spesifikasi, umur kendaraan, kondisi, perlengkapan bus yang digunakan (AC, tombol berhenti, dll.)
- Standar lingkungan: standar emisi bus minimum.

Tugas penyelenggara (*regulator*) adalah untuk mengarahkan pengembangan sektor bus, mengatur proses lelang, mengawasi cara kerja para operator, pastikan bahwa minimum kendaraan dan tingkat layanan yang sesuai dapat disediakan serta persaingan yang ada tersebut adil dan merata.

'Resiko peraturan' yang ditanggung<sup>1</sup> oleh para operator harus dikurangi dengan membatasi kekuatan campur tangan sekecil mungkin, terutama terhadap tarif, dan secara jelas menentukan hak dan kewajiban otorita dan pemegang ijin.

Pelaksanaan perizinan angkutan umum selama ini sangat dipengaruhi oleh kedekatan antara pemilik kendaraan dengan pemberi izin ataupun telah diborong oleh dealer kendaraan sehingga dealer bisa menjual kendaraan sekaligus dengan izin. Keadaan ini mendorong kepada tidak terkendalinya jumlah izin yang dikeluarkan. Biaya yang dikeluarkan untuk izin tersebut dapat bervariasi menurut daerah, "gemuk kurusnya" trayek yang akan dilayani. Sebagai akibatnya investasi yang harus dikeluarkan oleh pengusaha angkutan tersebut membengkak pada akhirnya harus dibebankan kepada masyarakat pengguna atau pengusaha tidak dapat mengoperasikan kendaraannya akibat keadaan finansial yang buruk.

Langkah peningkatan efisiensi pelayanan angkutan dapat dilakukan dengan merubah tata cara pelaksanaan perizinan dari pemberian izin atas dasar yang tidak jelas kepada perizinan atas dasar lelang. Dengan pelaksanaan lelang terhadap perizinan, tidak hanya orang-orang yang dekat kepada pemberi izin saja yang dapat memperoleh izin, tetapi setiap pengusaha mendapat kesempatan yang sama.<sup>2</sup>

## 2.2. Syarat-syarat dan kondisi untuk lelang yang berhasil

### 2.2.1. Kondisi-kondisi pasar yang diperlukan untuk lelang yang berhasil

*Kondisi-kondisi pasar* yang diperlukan untuk tender yang berhasil termasuk:

- Kriteria tender (termasuk spesifikasi trayek) harus berkaitan dengan keadaan pasar, khususnya jenis dan jumlah kendaraan yang tersedia; tarif yang terjangkau
- Lebih banyak bus tersedia, daripada yang dibutuhkan
- Status penawar (operator) harus sama (masalah "posisi khusus" DAMRI)

<sup>1</sup> Risiko komersial yang ditanggung oleh para operator yang dipengaruhi oleh penguasa selaku pengatur, seperti pembatasan tarif hingga tingkat yang tidak ekonomis, atau mempertahankan tingkat layanan yang tidak dijamin oleh tingkat permintaan yang mencukupi oleh masyarakat.

<sup>2</sup> Hal ini sudah secara parsial diatur dalam Undang-undang No. 14 Tahun 1992 Juncto Pasal 28 PP 41 tahun 1993 dimana dikatakan bahwa Menteri melakukan evaluasi kebutuhan penambahan jumlah kendaraan bermotor pada tiap-tiap trayek dan wajib mengumumkannya sekurang-kurangnya sekali dalam enam bulan. Dimana langkah lebih lanjut dari pengumuman ini secara logis adalah melelangkannya secara terbuka, sehingga setiap pengusaha angkutan memperoleh peluang yang sama.

- Keluar/masuk industri bus yang mudah, tanpa biaya-biaya yang tidak perlu
- Trayek-trayek yang terlihat menguntungkan dengan tarif tertentu (rute-rute premium penetapan tarifnya lebih longgar).

Persaingan yang efektif membutuhkan adanya penawar yang menginginkan ijin, yang berjumlah lebih banyak ketimbang yang sudah ada. Jika penawarnya hanyalah para operator yang sudah ada, maka proses lelang hanya akan menghasilkan suatu pendistribusian ulang trayek-trayek dan pengkonsolidasian para operator dengan keuntungan yang kecil bagi peningkatan pelayanan. Maka proses lelang perlu diusahakan untuk menarik investor baru dalam sektor pelayanan bus.

Satu atau dua paket trayek kecil yang ditawarkan dalam satu lelang akan memperbesar tingkat persaingan. Paket-paket yang kecil akan memungkinkan operator-operator dan gabungan beberapa operator kecil untuk menawar, dan rangkaian lelang akan memungkinkan para penawar yang kalah untuk mengikuti lelang lagi beberapa kali. Efek negatif dari serangkaian lelang kecil adalah menghindarnya para investor penting dengan lebih dari 100 bus, dan pemecahan jaringan.

Faktor paling mendasar dalam meningkatkan daya tarik lelang adalah dengan menciptakan rasa percaya di kalangan penawar yang berpotensi terhadap integritas dan keadilan prosedurnya.

Dalam putaran awal publikasi dan konsultasinya harus jelas bahwa semua ijin trayek harus mengikuti proses lelang. Harus pula diberitahukan bahwa, setelah periode yang cukup berhasil misalnya 6 bulan setelah lelang pertama, tidak ada ijin trayek bus yang akan diperbarui dalam jangka waktu yang tengah berlaku. Hal ini akan menguntungkan para operator bus untuk berkonsolidasi menjadi perusahaan atau semacam koperasi dengan ukuran yang diminta untuk dapat menawar trayek. Para pemilik bus juga akan leluasa merekrut pengemudi dan kondektur sebagai karyawan (karena hal ini merupakan persyaratan untuk mengikuti lelang) dan untuk mengembangkan pengaturan manajemen internal.

### **2.2.2. Kondisi-kondisi pengaturan yang diperlukan untuk lelang yang berhasil**

*Kondisi-kondisi tender* yang diperlukan termasuk:

- Operator-operator harus mempunyai kepercayaan atas integritas prosedur tender.
- Program tender secara keseluruhan harus diumumkan sekaligus:
  - Seluruh trayek bis yang akan ditenderkan (masalah pentahapan/pemindahan bus)
  - Pendekatan 'izin bersama dalam satu trayek' sekarang ini akan dihapus
  - Operator tidak mempunyai pilihan untuk mempertahankan trayek yang ada (masalah jangka waktu izin yang ada 5 tahun)
- Harus membuat sekecil mungkin risiko-risiko operator (Tabel 5.2).



Tabel 5.2: Cara-cara meminimalisir risiko-risiko operator

Risiko	Strategi untuk mengurangi risiko
Tender berpihak, tidak jujur	-Transparan - Pelaksanaan yg ketat atas prosedur tender - Cara-cara keluhan atas hasil
Pengaruh negatif dari tindakan pengaturan setelah izin diberikan	- Memperkecil kemungkinan intervensi oleh pengatur - Pengaturan harus di dalam kerangka kebijakan - Hak dan kewajiban harus ditegaskan dalam izin
Kenaikan tarif dibatasi	- Proses peninjauan tarif dirumuskan dalam izin - Berdasar biaya, tidak dijadikan isu politik
Permintaan akan angkutan umum yang menurun	- Kebijakan pemerintah untuk mempromosikan pengembangan angkutan umum
Keadaan beroperasi yang buruk	- Manajemen lalu lintas yang mendukung angkutan umum - Manajemen terminal yang lebih baik
Reaksi reaksi tak terduga dari angkot	- Sosialisasikan dengan angkot - Kemudian hari teruskan tender terhadap trayek angkot
Pungutan-pungutan tidak resmi	- Dihapus, atau diresmikan, transparan - Peraturan resmi untuk menggantikan peraturan tidak resmi

### 2.3. Dasar hukum pelelangan trayek bus

Peraturan tentang angkutan di Indonesia (KM84/99 sebagai pengganti dari KM68/93) tidak menjelaskan prinsip-prinsip atau prosedur untuk lelang, namun juga tidak melarang diadakannya lelang. Guna memenuhi persyaratan untuk penentuan menurut prosedur yang sangat tinggi dan kelayakan proses lelang, maka dalam ketentuan ini ditentukan unsur-unsur utama, yang memiliki efek hukum. Ketentuan ini membentuk suatu dasar hukum bagi pelelangan trayek bus di dalam wilayah Surabaya, dan antara Surabaya dengan Kabupaten-kabupaten di sekitarnya.

Ketentuan tersebut meliputi:

- i. menciptakan kewajiban hukum bagi Otorita untuk mempersiapkan dan menerapkan program pelelangan,
- ii. menentukan prosedur, kriteria dan skema penilaian lelang,
- iii. meminta Otorita untuk melaksanakan prosedur lelang dan pengaturannya secara transparan, adil dan konsisten,
- iv. menentukan jangka waktu ijin yang ditawarkan dalam lelang,
- v. memberikan serangkaian tindakan pada penawar yang dirugikan jika terjadi ketidak-adilan atau prosedur yang tidak tepat.

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

<b>Kebijakan</b>	Memperoleh konsensus politis atas tujuan kebijakan, termasuk para pengusaha dan kelompok kepentingan lainnya yang mungkin akan terkena pengaruh.
<b>Otorita</b>	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.
<b>Sumberdaya</b>	Memastikan DLLAJ Kota Surabaya, dan dinas-dinas lainnya, memiliki sumberdaya yang cukup (keuangan dan staf yang memenuhi persyaratan) untuk memberikan dukungan kepada Otorita.
<b>Rencana</b>	Menyusun rencana angkutan umum 3-tahun pertama, dengan suatu pernyataan kebijakan. Menyusun perencanaan, tender, pemantauan, prosedur yang harus diikuti oleh Otorita.
<b>Program</b>	Menentukan trayek yang ditenderkan, program tender.
<b>Pelaksanaan</b>	Menyelesaikan program tender secara rinci. Memberikan bantuan teknis kepada pengusaha bus dalam teknik pengelolaan. Memulai prosedur perencanaan, tender, dan pemantauan.

## 2.4. Permasalahan praktis dalam lelang

Kondisi kondisi yang menguntungkan pada trayek percontohan termasuk:

- Sangat layak secara finansial
- Padat, koridor utama, pasar yang berbeda-beda
- Hanya sedikit trayek angkot yang paralel
- Tarif pelayanan premium, dampak kecil atas moda-moda yang lebih murah
- Tidak ada operator yang sudah melayani trayek yang sama
- Kecepatan operasional tinggi.

Namun demikian berbagai permasalahan praktis juga dihadapi berkaitan dengan tender, seperti dalam Tabel 5.3 berikut.

Tabel 5.3: Permasalah berkaitan dengan tender, dan strategi-strategi mengatasinya

Permasalahan	Strategi
32 armada bus besar yang ada rata-rata PO hanya bus	Harus bergabung untuk ikut tender
DAMRI mendominasi – 60% dari bus yang ada	DAMRI dilarang ikut tender kecuali kalau biaya-biaya transparan
Izin yang ada mempunyai jangka waktu 5 tahun	Rundingkan penyerahan kembali atau penghapusan izin
Penarikan bis-bis dari trayek-trayek yang ada untuk melayani trayek-trayek yang ditenderkan	Rundingkan dengan para operator

### 3. PROSEDUR LELANG

#### 3.1. Kondisi awal penawaran yang layak

Penawar yang tidak memenuhi persyaratan ini tidak akan dipertimbangkan.

Kelayakan dalam mengikuti lelang akan dibatasi dalam lingkup organisasi yang mampu memenuhi persyaratan berikut:

- Sebuah perusahaan, konsorsium atau bentuk koperasi lainnya dengan manajemen formal dan struktur pertanggung-jawaban dengan orang yang ditunjuk yang pantas mengoperasikan suatu trayek. Untuk penawar yang berasal dari penggabungan beberapa perusahaan angkutan, semua pemilik harus sudah tercatat menjadi anggota sebuah organisasi terpadu.
- Memenuhi persyaratan memegang ijin menjalankan perusahaan angkutan di KM 84/99<sup>3</sup>.
- Mempekerjakan pengemudi dan kondektur dan membayar mereka dengan gaji yang teratur berdasarkan jam kerja.
- Memberikan tanggung jawab bersama dan merata pada semua pemilik kendaraan (jika pemiliknya lebih dari satu) agar sesuai dengan persyaratan untuk mendapatkan ijin
- Pengoperasian bus tidak disubsidi atau ditunjang<sup>4</sup>
- Dilakukan pembukuan sesuai mengenai pendapatan dan pengeluaran.

#### 3.2. Prosedur pengumuman dan pelaksanaan tender

##### *Pemberitahuan pendahuluan - 3 bulan sebelum tanggal penutupan lelang*

Otorita (Instansi pemberi Izin melalui panitia lelang) mempublikasikan maksudnya untuk menawarkan ijin trayek bus, meliputi:

- Kerangka prosedur secara garis besar,
- trayek / rute-rutenya (jika diketahui),
- skala waktu (jadwal) program lelang dan kerangka waktu pengumuman selanjutnya.

Pemberitahuan tersebut dipublikasikan dan dikirim via pos kepada semua pemegang ijin usaha yang masih berlaku.

##### *Pemberitahuan lelang - 2 bulan sebelum tanggal penutupan lelang*

Program publikasi tersebut diulangi, dengan informasi yang lebih terinci mengenai trayek yang ditawarkan, program lelang, persyaratan awal untuk kriteria kelayakan dan kriteria penilaian.

##### *Pemberitahuan spesifikasi trayek - tidak kurang dari 30 hari sebelum tanggal penutupan lelang.*

Rincian lengkap mengenai lelang tersebut diumumkan. Pengumuman meliputi:

- spesifikasi trayek atau paket trayek yang ditawarkan
- kriteria kelayakan (persyaratan awal untuk penawaran yang layak)

<sup>3</sup> Peraturan KM 84/99 menyatakan bahwa " pengusaha angkutan orang melalui suatu kendaraan umum dapat dilakukan oleh :

a. badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;  
b. badan usaha milik swasta nasional;  
c. koperasi;  
d. perorangan warga negara Indonesia.

<sup>4</sup> Menurut persyaratan yang berlaku DAMRI Surabaya tidak memenuhi persyaratan ini.

- kriteria penilaian
- skema penilaian (skala penilaian dan nilai maksimum untuk masing-masing kriteria).

Spesifikasi trayek yang ditawarkan akan disiapkan oleh Otorita. Cakupan trayek akan menentukan jumlah minimum bus yang diperlukan, dan oleh karenanya akan menentukan dasar biayanya. Otorita harus puas bahwa kemungkinan permintaan akan trayek tersebut sudah cukup bagi seorang operator yang efisien untuk memulihkan biaya dengan tarif yang telah diatur atau pada tingkat tarif yang baik.

Data berikut ini akan menjadi bagian dari Spesifikasi Trayek dan akan memberikan 'acuan' bagi penilaian penawaran.

- Trayek - dengan berbagai keragaman yang diperbolehkan, dan terminal
- Waktu tempuh (persaingan dalam waktu perjalanan dan penawaran berdasarkan pada waktu perjalanan yang tidak realistis tidak diperkenankan)
- Frekuensi minimum, menurut periode
- Hari pengoperasian, jam layanan harian minimum
- Kapasitas penumpang minimum
- Tarif maksimal (atau tarif mungkin menjadi sebuah faktor dalam persaingan)
- Batasan apapun mengenai ukuran atau jenis bus yang digunakan.

Nilai akan diberikan dengan mengacu pada serangkaian skala penilaian awal yang mencerminkan bobot masing-masing kriteria. Nilai akan diberikan, hingga nilai yang tertinggi, sesuai dengan proporsi dimana sebuah penawaran melampaui minimum dalam Spesifikasi Trayek.

Para operator yang ingin mengikuti lelang harus memasukkan lamaran tertulis pada Otorita untuk menerima sejumlah dokumen lelang. Tenggang untuk lamaran yang dimasukkan untuk memperoleh dokumen lelang tidak kurang dari 15 hari mulai dari hari lelang tersebut diumumkan. Otorita akan mencatat semua lamaran yang masuk dalam daftar.

Seorang penawar diperkenankan ditarik ongkos untuk dokumen lelang berdasarkan pada biaya produksi yang sebenarnya. Pembayarannya akan disimpan dalam rekening khusus yang digunakan hanya untuk hal-hal yang berkaitan dengan lelang.

- Penawaran harus mencantumkan data dan informasi berikut untuk dinilai oleh Panitia Lelang:
  - struktur perusahaan dari organisasi, yang meliputi struktur manajemen dan status tenaga kerja staf-nya;
  - tarif yang diusulkan untuk diberlakukan, dengan mempertimbangkan pemulihan biaya sepenuhnya;
  - tahun pembuatan, jenis, spesifikasi, kapasitas dan usia bus yang digunakan;
  - usulan jadwal pengoperasian trayek.
- Hanya pelamar yang memegang Ijin Menjalankan Usaha Angkutan untuk mengoperasikan angkutan penumpang kota yang layak untuk melakukan penawaran.
- Penawaran yang masuk setelah lewat tanggal penutupan tidak akan dipertimbangkan (dianggap gugur).
- Paket dokumen lelang yang didistribusikan pada penawar meliputi:
  - peraturan dan prosedur memperoleh Ijin Trayek Bus melalui lelang;

- formulir untuk memasukkan informasi mengenai penawar;
- instruksi bagi para penawar;
- persyaratan trayek yang ditawarkan;
- formulir untuk memasukkan rincian penawaran;
- contoh Ijin Trayek yang menunjukkan kondisi pengoperasian sebuah trayek (atau sepaket trayek);
- sejumlah amplop (1 besar dan 2 kecil) untuk memasukkan penawaran dan informasi mengenai penawar.

Kata-kata "Penawaran Lelang", dan "Rincian Penawar" dituliskan pada amplop-amplop kecil. Nama trayek (atau seperangkat trayek) dituliskan amplop besar. Dokumen lelang yang disiapkan untuk penawar harus disahkan oleh Otorita. Tanda terima dari penawar didaftar pada buku khusus.

- v. Amplop-amplop kecil yang berisi penawaran dan informasi mengenai penawar dikumpulkan dalam amplop besar. Jika ada lebih dari satu paket trayek yang ditawarkan, harus menggunakan sejumlah amplop lain yang terpisah untuk setiap paket. Pada amplop-amplop itu tidak boleh ada tanda-tanda tertentu sehingga tidak dapat diidentifikasi oleh penawar. Semua amplop ditutup rapat.
- vi. Tanggal pemasukan penawaran tidak boleh kurang dari 15 hari setelah penawar menerima dokumen lelang. Tanggal penutupan pemasukan penawaran harus disebutkan dalam Pemberitahuan Lelang.
- vii. Penawar tidak boleh melakukan perubahan setelah memasukkan penawaran.
- viii. Penawaran berlaku selama 60 hari sejak tanggal penyerahan.

### **3.3. Prosedur pembukaan dan penilaian penawaran**

- i. Otorita akan menunjuk Panitia Lelang untuk menilai penawaran
- ii. Otorita akan memberikan Tim Penilaian yang akan membuat penghitungan awal dari nilai yang disahkan oleh Panitia Lelang
- iii. Ketua Panitia Lelang akan menandai nomor seri pertama di sudut kanan atas amplop besar, membukanya dan menandai amplop-amplop kecil dengan nomor yang sama. Amplop berisi informasi mengenai penawar dikembalikan ke dalam amplop besar.
- iv. Ketua Panitia Lelang akan membuka amplop yang berisi penawaran pertama, menandai dengan nomor seri pertama pada masing-masing salinan dan mengedarkannya pada Tim Penilaian.
- v. Tim Penilaian akan memeriksa setiap penawaran menurut kriteria kelayakan. Penawaran yang terkena diskualifikasi akan diberi tanda, beserta alasannya.
- vi. Tim Penilaian akan menandai setiap kriteria pada setiap penawaran yang layak dan memberikan nilai yang mengacu pada skema nilai yang disetujui oleh Otorita.
- vii. Penilaian tim tersebut (termasuk penawaran yang didiskualifikasi) akan diserahkan pada Ketua Panitia Lelang yang memasukkannya dalam amplop besar dengan nomor seri pertama. Prosedur yang sama diikuti oleh semua amplop penawaran yang masih tersisa untuk trayek tersebut.
- viii. Masing-masing anggota Panitia Lelang mengkaji dan memastikan setiap hasil yang diperoleh. Ketua Panitia Lelang mengumpulkan formulir berisi skor akhir yang menentukan penawaran yang menang.

- ix. Setelah Ketua Panitia Lelang memastikan hasil lelang, amplop kecil dengan nomor seri penawaran yang menang yang berisi “Informasi tentang Penawar” akan dibuka dan pemenangnya diidentifikasi.
- x. Hasil tersebut akan dimasukkan dalam catatan resmi, yang ditanda-tangani oleh Ketua dan anggota Panitia Lelang. Pemenang lelang akan diberi sertifikat yang menegaskan haknya untuk mengoperasikan sebuah trayek. Sertifikat tersebut akan ditanda-tangani oleh Ketua Panitia Lelang dan disahkan oleh Otorita.
- xi. Berdasarkan catatan Panitia Lelang, penawar yang menang berhak diberi Ijin Trayek. Ijin tersebut harus dikeluarkan dalam 30 hari setelah hasil lelang diumumkan.
- xii. Dalam 15 hari pertama setelah lelang dan sebelum penanda-tanganan kontrak, Tim Penilaian (atas nama Panitia Lelang) berkewajiban untuk memeriksa dan memastikan data yang diberikan dalam penawaran yang menang. Jika komitmen dalam penawaran yang menang tidak dapat dipatuhi, penawar dengan skor tertinggi berikutnya dianggap sebagai pemenangnya.
- xiii. Penawar dapat meminta, secara tertulis, salinan hasil penilaian penawaran, baik penawarannya sendiri maupun penawaran para penawar lainnya. Penawar yang merasa tidak diperlakukan dengan adil atau tidak sesuai dengan prosedur penawaran dapat mengajukan keluhan pada Walikota (atau orang lain seperti hakim, yang ditunjuk oleh Otorita).

### **3.4. Skema penilaian**

#### *Spesifikasi trayek*

Spesifikasi trayek yang menjadi acuan penilaian penawaran meliputi:

Poin-poin yang tidak boleh ditawar:

- Trayek - dengan keragaman yang diperbolehkan, dan terminal-terminal
- Waktu tempuh termasuk waktu singgah (*layover*).

Poin yang boleh ditawar diatas minimum:

- Frekuensi puncak dan kapasitas
- Jam layanan harian dalam seminggu
- Ukuran, jenis, spesifikasi bus
- Usia bus.

Poin yang boleh ditawar dibawah maksimum:

- Tarif (kecuali jika sudah ditetapkan)
- Tarif konsensi atau bagian.

#### *Skala penilaian*

Skema penilaian untuk menilai penawaran yang bersaing dijabarkan dibawah ini. Otorita dapat merubah skema penilaian tersebut namun harus diterapkan secara konsisten selama lelang; tidak boleh ada perubahan apapun setelah publikasi Pemberitahuan Lelang dilakukan dua bulan sebelum tanggal penutupan.

Kriteria yang diusulkan cukup sederhana dan mudah dihitung dan merupakan indikator langsung dari kualitas layanan. Kriteria tersebut memungkinkan tidak adanya penilaian yang subyektif dari

para anggota Panitia Lelang. Contohnya, tidak ada penilaian untuk “kualitas manajemen” atau “pemeliharaan fasilitas.”

Nilai akan diberikan, hingga ke nilai tertinggi yang tampak berikut ini, menurut ketentuan bahwa sebuah penawaran telah melampaui batasan yang ditetapkan dalam Spesifikasi Trayek.

Untuk trayek yang dilelangkan, Panitia Lelang memutuskan bahwa tarif harus ditetapkan, atau tidak dijadikan kriteria penilaian. Hal ini diumumkan dalam pemberitahuan lelang.

### 3.4.1. Tarif

Nilai:  $\pm 10$  poin per kenaikan Rp 500 untuk tarif semua jarak sama (*single whole-distance fare*), hingga ke nilai yang tertinggi (jika ada).

Tarif Penawaran (Rp)	Nilai
3,000 (maks)	10
2,500	20
2,000 (dasar)	30
1,500	40
1,000	50

### 3.4.2. Tingkat pelayanan

#### (a) Frekuensi puncak/kapasitas yang diperbesar - 10 nilai

Jika Persyaratan Trayek menyatakan frekuensi puncak maksimum sebesar, atau dibawah 6 bus per jam (jarak antar bus 10-menit), nilai diberikan untuk frekuensi yang lebih tinggi.

Jika Persyaratan Trayek menyatakan frekuensi puncak minimum sebesar, atau diatas 6 per jam, nilai diberikan untuk kapasitas yang lebih tinggi.

Persyaratan Min. Frekwensi Bus per Jam Sibuk (bpj)	Standar tiap jam kapasitas pnp per jam (ppj) @ 65 pnp	Nilai untuk:	
		Frekuensi puncak yang lebih tinggi (bpj)	Kapasitas puncak yang lebih tinggi (ppj)
30	1950	nilai proporsional tambahan untuk frekwensi	10
20	1300		10
15	975		10
12	780	10	10
10	650	10	10
6	390	10	nilai proporsional tambahan untuk kapasitas
3	195	10	
2	130	10	

Misal : 1. Usulan frekuensi untuk menggandakan frekuensi minimum = 20 nilai

2. Usulan kapasitas untuk menggandakan kapasitas standar = 20 nilai

#### (b) Jam pengoperasian harian - maksimum 5 nilai

Nilai untuk jam pengoperasian yang diperbesar: 1 nilai untuk jam yang ditambahkan.

Jam Pengoperasian	Nilai
Jam minimum yang diperlukan	0
1 jam tambahan	1
2 " "	2
3 " "	3
dst	

Misal: Sebuah penawaran untuk jam pengoperasian minimum: 06.00 - 21.00 (15 jam) → skor 0  
Sebuah penawaran untuk 05.30 - 21.30 (16 jam) → skor +1

*(c) Jumlah perjalanan harian - maksimum 5 nilai*

Nilai untuk jumlah perjalanan tambahan per hari dalam seminggu.

Jumlah perjalanan harian	Nilai
Menurut persyaratan rit	0
+ 0 sampai 10%	1
+ 10 sampai 20%	2
+ 20 sampai 30%	3
dst	

Misal: Dalam persyaratan rit yang harus dijalankan minimum sebanyak 8 rit/bus/hari → skor 0  
Sebuah penawaran sanggup menjalankan 9 rit/bus/hari → skor 1

### 3.4.3. Ukuran dan jenis kendaraan

*(a) Spesifikasi kualitas bus*

Spesifikasi	Ya	Tidak
Berpendingin udara (kecuali diharuskan)*	+ 5	0
Ketinggian lantai, kurang dari xx m	+ 1	0
Ketinggian kabin, lebih tinggi dari 1,8 m	0	- 2
2 pintu, jika kapasitas melebihi 50	0	- 2
Emisi memenuhi: Euro 1	+ 2	0
Euro 2 atau lebih baik**	+ 4	0

\* Pendingin udara dapat disebut sebagai persyaratan awal, dimana nilai 0 akan diberikan

\*\* Nilai yang diberi rata-rata, dimana hanya sejumlah armada saja yang memenuhinya

*(b) Penalti untuk rasio duduk yang rendah (rasio berdiri yang tinggi)*

Keadaan saat ini: 45 duduk + 30 yang berdiri (60% duduk) → untuk pelayanan reguler

Penalti untuk rasio duduk yang rendah: di bawah 1 ruang untuk berdiri per 4 tempat duduk (80% duduk).

Area berdiri yang dihitung dari 6 orang per m<sup>2</sup> dari area tingkat lantai yang tak terganggu.



Rasio yang duduk (%)	Nilai
80 atau lebih tinggi	0
60 hingga 80	- 2
40 hingga 60	- 4

*(c) Penalti untuk bus-bus kecil*

Penalti untuk dimensi bus yang berkapasitas penumpang rata-rata dibawah 50

Kapasitas bus rata-rata	Nilai
50 & ke atas	0
40	-2
30	-4

**3.4.4. Usia rata-rata bus**

Usia rata-rata dari semua bus yang dialokasikan, ditambah 10% cadangan

Usia rata-rata (tahun)	Nilai
dibawah 2	10
2 - 4	8
4 - 6	6
6 - 8	4
8 -10	2
diatas 10	0

**3.5. Ringkasan skala penilaian**

Skema penilaian sangat peka terhadap kriteria tingkat layanan

*Kemungkinan skor maksimum*

Kriteria	Nilai maksimum
<b>Tarip</b>	<b>70</b>
<b>Tingkat pelayanan</b>	<b>30</b>
Kapasitas frekuensi	20
Jam beroperasi harian	5
Jumlah perjalanan harian	5
<b>Ukuran dan jenis bus</b>	<b>10</b>
Kualitas bus	10
Spesifikasi bus	0
Rasio berdiri	0
Kapasitas bus	0
<b>Umur bus</b>	<b>10</b>
<b>Nilai maksimum yang dapat dicapai</b>	<b>120</b>

*Nilai untuk penawaran yang memenuhi, tetapi tidak melebihi, setiap kriteria*

Kriteria	Nilai maksimum
<b>Tarip</b>	<b>50</b>
<b>Tingkat pelayanan</b>	<b>10</b>
Kapasitas frekuensi	10
Jam beroperasi harian	0
Jumlah perjalanan harian	0
<b>Ukuran dan jenis bus</b>	<b>10</b>
Kualitas bus	10
Spesifikasi bus	0
Rasio berdiri	0
Kapasitas bus	0
<b>Umur bus</b>	<b>10</b>
<b>Nilai maksimum yang dapat dicapai</b>	<b>80</b>

## 4. PEMBERIAN SANKSI

### 4.1. Batasan sanksi

Pemberian sanksi atas pelanggaran terhadap persyaratan perijinan didasari oleh sistem poin. Jumlah poin yang diberikan tergantung pada tingkat keseriusan pelanggaran. Batasan sanksi akan diberikan berdasarkan jumlah poin yang dikumpulkan oleh operator dalam periode tertentu. Disarankan untuk menggunakan jangka waktu satu tahun bagi periode awal.

Skala progresif pemberian sanksi adalah sebagai berikut:

#### 4.1.1. Kehilangan hak beroperasi

- Kehilangan hak untuk melebihi frekuensi/periode beroperasi yang telah dijadwalkan
- Kehilangan hak eksklusif terhadap sebuah rute (dimana ijin yang diperoleh memberikan hak eksklusif untuk memperoleh ijin kedua yang harus dikeluarkan pada operator lain untuk beroperasi di rute yang sama.)
- Pemotongan periode jangka waktu perijinan
- Kehilangan hak apapun untuk memperbarui atau memperpanjang jangka waktu yang telah habis
- Pembatalan ijin dengan segera dan mengikuti tender ulang (re-tendering).

#### 4.1.2. Sanksi finansial

Dianjurkan agar sanksi ekonomi tidak biasanya dijatuhkan terhadap operator karena adanya kebutuhan akan proses semi-judisial untuk menilai dan memperoleh denda, dan karena adanya kemungkinan denda tersebut akan dibebankan pada penumpang dalam bentuk kenaikan tarif yang lebih tinggi atau penurunan dalam pelayanan. Denda sebaiknya hanya digunakan dimana suatu pelanggaran dilakukan dengan niat untuk mendapatkan perolehan finansial (meningkatkan pendapatan atau mengurangi biaya) oleh operator, misalnya pengenaan tarif yang lebih tinggi

ketimbang tarif resmi atau secara terus menerus gagal mengoperasikan perjalanan yang tidak menguntungkan.

## 4.2. Ambang batas

'Ambang batas' pengumpulan poin harus dihubungkan dengan lamanya perijinan. Telah disarankan (pasal 2.3.2 Paket Kerja 1) bahwa ijin trayek awal sebaiknya berlaku 1-3 tahun.

Pada umumnya, disarankan bahwa pelanggaran serius terhadap persyaratan perijinan (atau pengulangan pelanggaran) dijatuhkan sanksi sebanyak 3 poin dan pelanggaran kecil (atau pengulangan pelanggaran) dijatuhkan sanksi sebanyak 1 poin. Seorang operator yang mendapat 15 poin dalam periode satu tahun-nya harus dikenai sanksi maksimum yaitu pencabutan ijin dan tender ulang (re-tendering) bagi trayek tersebut. Sanksi menengah akan dijatuhkan pada pengumpulan poin *pro-rata* (secara proporsional).

Jumlah poin sanksi yang akan dikenakan ditentukan oleh Otorita dengan mengacu pada:

- keseriusan pelanggaran
- tingkat kerugian atau ketidaknyamanan bagi pihak ketiga, termasuk operator yang lain
- jika keselamatan operasional telah dirugikan
- terdapat keuntungan bagi pemegang ijin dalam bentuk penambahan pendapatan atau pengurangan biaya
- jika pelanggaran muncul melalui kelalaian, atau karena unsur kesengajaan
- ada kondisi yang meringankan seperti faktor-faktor pendukung yang berada diluar kendali pemegang ijin
- jika pelanggaran terus berulang atau berlanjut setelah mendapat teguran resmi dari Otorita
- karena adanya situasi-situasi lain yang berhubungan.

Suatu pelanggaran terhadap persyaratan perijinan akan dianggap serius jika terjadi kecelakaan terhadap manusia, kerusakan barang, pelanggaran terhadap peraturan lalu lintas jalan atau hukum dan peraturan lainnya, penipuan atau laporan palsu yang dibuat oleh operator, atau melanggar hak yang diberikan pada operator lain. Kegagalan mengoperasikan sebagian kecil perjalanan yang telah dijadwalkan biasanya akan dianggap sebagai pelanggaran kecil.

## 4.3. Prosedur pemberian sanksi

Ketika Otorita menyadari adanya pelanggaran terhadap persyaratan perijinan (misalnya melalui prosedur pengawasannya sendiri atau keluhan dari pengguna angkutan atau masyarakat) maka akan diadakan penyelidikan untuk memastikan dan menentukan adanya pelanggaran. Jika dari hasil penyelidikan dinyatakan adanya pelanggaran terhadap persyaratan perijinan Otorita akan mengeluarkan surat peringatan yang menyebutkan rincian pelanggaran dan memerintahkan operator untuk menghentikan pelanggaran dalam batas waktu tertentu. Jika operator mematuhi perintah Otorita maka hal ini akan menjadi faktor yang dapat meringankan pelanggaran.

Pada setiap kasus dimana Otorita telah memutuskan untuk menjatuhkan sanksi, keputusan tersebut akan diberitahukan pada operator melalui surat resmi, yang menyebutkan rincian pelanggaran, sejarah pelanggaran yang dilakukan operator tersebut dan jumlah poin sanksi yang dijatuhkan. Surat tersebut juga merupakan undangan bagi operator untuk memberikan penjelasan pada Otorita yang memberikan alasan-alasan tentang mengapa sebaiknya tidak perlu

dijatuhi sanksi atau mengapa sanksi tersebut sebaiknya dikurangi. Otorita tidak akan menetapkan suatu sanksi hingga:

- operator tersebut memenuhi periode yang baik (setidaknya dua minggu) untuk mengajukan penjelasan, dan
- penjelasan yang diberikan telah dipertimbangkan sepenuhnya.

Disarankan pula bahwa sebaiknya operator memiliki hak akhir untuk naik banding pada otorita yang lebih tinggi, seperti misalnya Walikota.

#### **4.4. Konsistensi dan keadilan**

Diharapkan bahwa pengalaman dalam Otorita dengan menangani kasus-kasus pelanggaran akan berkembang, yang akan membantu Otorita dalam administrasinya sistem sanksi.

Ambang batas poin yang diberikan harus disesuaikan untuk memastikan agar efek jera (*deterrent*) tetap terjaga dan tidak mencabut lebih dari lima perijinan setiap tahunnya.

Otorita sebaiknya tidak mengenakan sanksi pada operator karena tindakan Otorita sendiri misalnya: menuntut spesifikasi layanan yang terlalu tinggi dan tidak realistis bagi rute yang ditenderkan, atau mengenakan batasan tarif yang membuat operator yang cukup efisien tidak dapat menutup biaya yang dikeluarkannya melalui pendapatan.

Hal yang paling penting untuk diperhatikan adalah bahwa Otorita harus bertindak dengan adil dan konsisten. Pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan perijinan harus dilakukan dengan sistematis dan dilaksanakan secara merata pada semua rute dan semua operator. Otorita tidak boleh membiarkan pelanggaran terhadap persyaratan perijinan yang meluas terus terjadi dan hanya mengambil tindakan terhadap sebagian kecil pelanggar. Hal ini akan mengakibatkan adanya korupsi dan menjatuhkan sistem pemberian sanksi.

Otorita akan menyimpan catatan mengenai semua pelanggaran terhadap persyaratan perijinan yang diketahui, semua surat peringatan yang dikeluarkan dan sanksi yang dijatuhkan. Catatan tersebut akan tersedia jika ada pemeriksaan oleh masyarakat. Otorita akan mengacu pada catatan tersebut saat menjatuhkan sanksi dan memastikan bahwa semua sanksi, jika mungkin, sesuai dan seimbang dengan keseriusan dan frekuensi pelanggaran.

Poin-poin sanksi yang diperoleh operator akan dipertimbangkan dalam proses penawaran bagi pembukaan tender trayek.