

MENUJU KEBIJAKSANAAN ANGKUTAN UMUM YANG FOKUS DAN SEIMBANG BAGI REGULATOR, OPERATOR DAN PENGGUNA

Agus Salim Ridwan *)

ABSTRACT

Generally, government policy is defined to protect public transport operators and to determinate operator business which can reach sustainable of business public transport, equity and efficiency. Sustainable implicate operator for revenue accepted which can cover their expenditure, so operators can protect their whole operational systems. Equity relate to capability and distribution of people income, so that fare can be reached by all level income of people, whereas efficiency can contribute to economical efficiency.

With multicriteria analysis and cause-effect analysis (fishbone) approaches to service quality, affectivities of business system and government regulation can focus on policy system and optimal system related to goal which can be reached. The analysis can result comprehensive policy and clarity objectives. Policy instruments consist of fare, route regulation, testing, licensing and other instruments that will be arranged such as demand, supply, market structure and etc. Finally performance resulted from this policy provide more priority hopped by government, operators and users.

The result of the study in Indonesia is obtained that policy implementation should be distinguished public transport operator between inter cities and within city. Thus for public transport condition and policy needed should different such as highway, railway, seaport and air transport.

Key word: *instruments, goal and performance policies*

PENDAHULUAN

Kondisi angkutan umum sangat ditentukan oleh kebijaksanaan pemerintah dalam mewujudkan kemudahan warga dalam mendapatkan kualitas jasa angkutan yang cepat, aman, nyaman dan murah. Pada awalnya pemerintah cenderung untuk menerapkan Kebijakan angkutan umum yang dapat dikendalikan sepenuhnya olehnya. Akan tetapi ternyata hal ini tidak efektif dan tidak dapat memaksa operator untuk bekerja pada efisiensi yang tinggi. Pada saat itu susah sekali untuk menekan biaya transportasi dengan keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah sehingga usaha di bidang ini pada umumnya inefisien dan menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Baru pada tahun 2002, dengan memanfaatkan persaingan pasar sebagai "invisible hand", masyarakat mendapatkan keuntungan/ surplus konsumen yang berlipat dengan turunnya tarif angkutan udara yang cukup signifikan. Perusahaan dipaksa untuk menekan biaya untuk dapat bersaing di pasar lokal, sehingga masyarakat dapat menikmati *surplus konsumen* yang besar. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mencari Kebijakan angkutan umum yang tepat, fokus terhadap performansi yang diinginkan oleh user, operator dan regulator, fokus terhadap tujuan manajemen serta dapat mempergunakan seluruh instrumen pengendalian yang ada pada pemerintah secara terintegrasi.

PENDEKATAN

Secara definisi kata strategi adalah seperangkat pola atau rencana yang mengintegrasikan tujuan utama organisasi, kebijaksanaan, prioritas alokasi sumber daya, dan urutan tindakan menjadi satu kesatuan yang utuh (Mintzberg). Pada umumnya strategi ini dimanfaatkan oleh lingkungan bisnis yang diarahkan untuk memaksimalkan keuntungan perusahaan dengan melihat faktor internal dan eksternalnya. Pada permasalahan kebijaksanaan publik, strategi ini berkaitan dengan penggunaan instrumen publik yang tepat pada waktu dan objek yang tepat serta fokus terhadap performansi yang diinginkan. Kebijakan angkutan umum dimaksudkan untuk memperoleh kinerja dari angkutan umum yang optimal sesuai dengan misinya sebagai alat berpindah bagi penumpang dan barang yang diangkut. Analisis terhadap kebijaksanaan ini diperlukan untuk mendapatkan kebijaksanaan yang menyeluruh, komprehensif dan jelas sasarannya. Instrumen kebijaksanaan meliputi pentarifan, regulasi rute, pengujian, perijinan serta instrumen ekonomi dalam bentuk subsidi, hibah dan pembebasan pajak. Tujuan manajemen di tajamkan terhadap apa yang akan diatur seperti permintaan, penawaran, struktur pasar dan sebagainya. Sedangkan performansi akhir, yang merupakan hasil dari kebijaksanaan ini dapat lebih diprioritaskan pada kualitas yang diinginkan oleh pemerintah, operator dan pemakai jasa.

Penelitian ini dilakukan dengan tiga tahap dimana masing-masing tahap akan memberikan hasil analisis yang berbeda, akan tetapi mempunyai kepentingan yang sama yaitu :

1. Tahap pertama adalah penjabaran serta pembobotan kriteria efektifitas regulasi, bisnis dan kualitas jasa angkutan umum. Pembobotan kepentingan kriteria yang dipergunakan untuk penilaian efektifitas bisnis, regulasi dan kualitas ini dilakukan oleh user, operator dan regulator yang melihat dari kepentingan masing-masing. Dari analisis ini diperoleh bobot rata-rata dari masing-masing kriteria serta perbedaan pendapat antara user, operator dan regulator terhadap kepentingan kriteria tersebut.
2. Tahap kedua adalah penilaian terhadap kondisi angkutan umum dari kualitas jasa, bisnis dan regulasi yang ada. Diharapkan dari analisis ini dapat diperoleh persepsi dan harapan tentang kualitas, sistem bisnis dan regulasi yang ada sehingga dapat ditetapkan arah yang lebih tajam pada perbaikan kualitas jasa dan bisnis dibidang ini .
3. Tahap ketiga merupakan tahapan perancangan instrumen manajemen publik terhadap angkutan umum. Dari analisis ini dapat diperoleh seperangkat instrument yang tepat untuk peningkatan efektifitas regulasi.

METODOLOGI

Metodologi analisis yang dipergunakan adalah pendekatan manajemen mutu dengan mempergunakan metoda analisis multi kriteria dan analisis metoda tulang ikan (fishbone). Pembobotan dilakukan di suatu forum workshop tentang pentaripkan yang dihadiri oleh pejabat dari Departemen perhubungan, departemen terkait, Asosiasi operator dan wakil konsumen dan stake holder yang lainnya. Pelaku pembobotan dipilih msing-masing satu dari yang hadir, yang memenuhi syarat antara lain; memahami model ini, dapat berlaku objektif dan bersedia mengisi kuesioner yang disediakan. Metodologi ini secara umum dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Susun kriteria yang mewakili dan dapat mengukur efektifitas bisnis, regulasi dan kualitas jasa angkutan umum.
2. Berikan bobot pada masing-masing faktor, dari 0% (tidak penting) hingga 100% (sangat penting). Bobot mengindikasikan seberapa penting kriteria tersebut terhadap efektifitas bisnis dan regulasi serta kualitas jasa. Bobot diberikan oleh tiga pelaku atau pengguna angkutan umum, yaitu pemakai, operator dan regulator. Nilai total dari bobot menyatakan bobot kepentingan mereka bersama, sedangkan perbedaan bobot yang diberikan oleh ketiga pelaku dan pemakai menyatakan perbedaan persepsi atau kepentingan kelompok masyarakat tersebut seperti pada tabel 1

Tabel 1. Kriteria Efektifitas Dan Bobot Kepentingan

Kriteria efektifitas	Bobot kriteria				
	User	Operator	Regulator	Rata-rata	Range
Regulasi					
1. Kompetisi pasar	30 %	40 %	15 %	28,3 %	25 %
2. Kelangsungan operator	20 %	30 %	15 %	21,6 %	15 %
3. Daya beli pengguna	40 %	20 %	20 %	26,6 %	20 %
4. Anggaran pemerintah	5 %	5 %	35 %	15 %	30 %
5. Eksternalitas	5 %	5 %	15 %	8,3 %	10 %
Sistem bisnis					
1. Penumpang	30 %	20 %	40 %	30 %	20 %
2. Harga	0 %	10 %	5 %	5 %	10 %
3. Biaya investasi	20 %	10 %	15 %	15 %	5 %
4. Biaya operasi	30 %	10 %	20 %	20 %	20 %
5. Biaya pemeliharaan	5 %	10 %	10 %	8,3 %	5 %
6. Keuntungan	15 %	40 %	10 %	21,6 %	30 %
Kualitas					
1. Kapasitas	20 %	25 %	25 %	23,3 %	5 %
2. Waktu menunggu	15 %	20 %	10 %	15 %	10 %
3. Waktu perjalanan	15 %	20 %	10 %	15 %	10 %
4. Keamanan	20 %	15 %	35 %	23,3 %	20 %
5. Kenyamanan	5 %	5 %	10 %	6,6 %	5 %
6. Harga	25 %	15 %	10 %	16,6 %	15 %

3. Untuk menilai kondisi dan harapan dari masing-masing moda, skor untuk tiap kriteria sesuai kondisi di lapangan, yang mengindikasikan seberapa perbedaan (gap) antara kondisi dan harapan responden. Skor diberikan dengan nilai interval antara 0 – 100.
4. Perkalian antara bobot kriteria dengan perbedaan skor antara harapan dan kondisi angkutan umum tersebut menyatakan nilai akhir yang dapat dipergunakan untuk menentukan *prioritas perbaikan kualitas dan regulasi sistem bisnis*. Nilai yang terbesar menyatakan prioritas utama dalam perbaikan di bidang angkutan umum. Contoh untuk transpor jalan dalam kota dan antar kota ditunjukkan pada tabel 2 dan tabel 3.

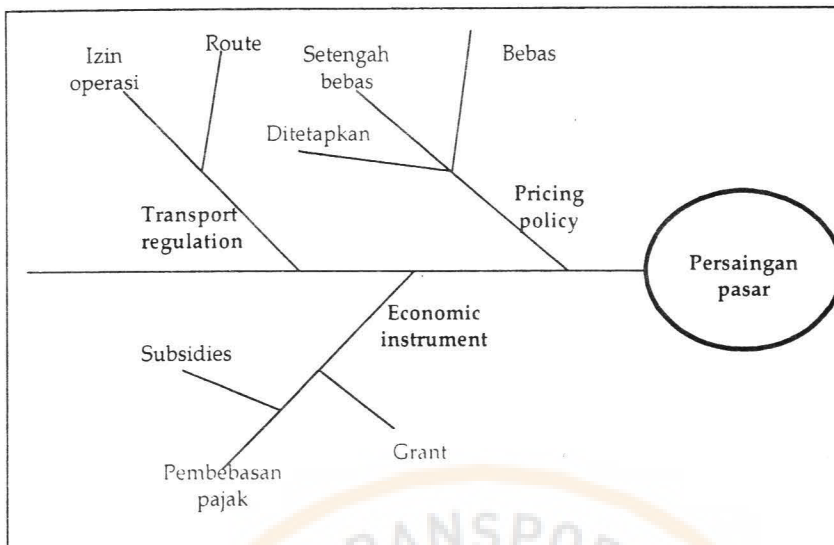
Tabel 2. Nilai kriteria transpor jalan dalam kota

Kriteria kualitas dan regulasi sistem bisnis	Nilai (Skor) kriteria Transpor jalan dalam kota				
	Bobot	Nilai	Harapan	Gap	Bobot x Gap
1. <i>Kapasitas</i>	23 %	60	80	20	460
2. <i>Waktu menunggu</i>	23 %	60	80	20	460
3. Waktu perjalanan	17 %	60	70	10	170
4. Keamanan	15 %	50	70	20	300
5. Kenyamanan	15 %	50	70	20	300
6. Harga	7 %	30	70	40	280
1. Kompetisi pasar	28 %	75	80	5	140
2. <i>Kelangsungan operator</i>	27 %	60	80	20	540
3. <i>Daya beli pengguna</i>	22 %	60	80	20	440
4. Anggaran pemerintah	15 %	40	50	10	150
5. Eksternalitas	8 %	40	70	30	240

Tabel 3. Nilai kriteria transpor jalan antar kota

Kriteria kualitas dan regulasi sistem bisnis	Nilai (Skor) kriteria Transpor jalan antar kota				
	Bobot	Nilai	Harapan	Gap	Bobot x Gap
1. <i>Kapasitas</i>	23 %	50	80	30	690
2. <i>Waktu menunggu</i>	23 %	50	80	30	690
3. Waktu perjalanan	17 %	60	70	10	170
4. Keamanan	15 %	50	70	20	300
5. Kenyamanan	15 %	50	70	20	300
6. Harga	7 %	30	70	40	280
1. <i>Kompetisi pasar</i>	28 %	50	80	30	840
2. Kelangsungan operator	27 %	70	80	10	270
3. <i>Daya beli pengguna</i>	22 %	50	80	30	660
4. Anggaran pemerintah	15 %	40	50	10	150
5. Eksternalitas	8 %	40	70	30	240

5. Hubungan antara instrumen yang akan dipakai dengan perbaikan kualitas dan efektifitas regulasi sistem bisnis dilakukan dengan metoda analisis Tulang ikan (Fishbone) seperti yang ditunjukkan pada gambar 1 dan tabel 4.



Gambar 1. Analisis sebab-akibat dengan fishbone

Tabel 4. Keterkaitan Antara Instrumen Dengan Efektifitas Transpor Dalam Kota

Instrumen	Keterkaitan dengan kriteria kualitas Transpor dalam kota				
	Kapasitas	Keamanan	Daya beli	Kelangsungan operator	Total
1. Perijinan operasi	8	6	2	5	21
2. Rute	8	4	7	7	26
3. Tarip bebas	6	4	4	7	21
4. Tarip ditetapkan	5	5	8	4	22
5. Tarip diatur	7	6	7	6	26
6. Subsidi	8	6	8	8	30
7. Grant	8	6	8	8	30
8. Pembebasan pajak	6	6	7	7	26

Tabel 5. Keterkaitan Antara Instrumen Dengan Efektifitas Transpor Antar Kota

Instrumen	Keterkaitan dengan kriteria kualitas Transpor jalan antar kota				
	Kapasitas	Keamanan	Kompetisi pasar	Kelangsungan operator	Total
1. Perijinan operasi	8	6	2	5	21
2. Rute	8	4	7	7	26
3. Tarip bebas	9	4	9	8	30
4. Tarip ditetapkan	5	5	6	4	20
5. Tarip diatur	7	6	6	6	25
6. Subsidi	7	6	6	8	27
7. Grant	7	6	6	8	27
8. Pembebasan pajak	6	6	6	7	23

PENUTUP

Dari penelitian ini diperoleh kesimpulan dan rekomendasi kebijaksanaan angkutan umum sebagai berikut :

Rekomendasi

1. Bobot kepentingan dari kriteria kualitas, efektifitas bisnis dan regulasi angkutan umum yang diberikan oleh User, operator dan regulator mempunyai perbedaan yang signifikan. Pembobotan efektifitas regulasi angkutan umum, ada perbedaan yang sangat tajam pada kepentingan kriteria anggaran pemerintah dan persaingan pasar. Perbedaan kepentingan ini juga terjadi pada efektifitas bisnis yaitu pada keuntungan, jumlah penumpang dan biaya operasi. Sedangkan pada kualitas jasa angkutan umum perbedaan kepentingan diantara mereka terutama pada keamanan dan harga.
2. Bobot rata-rata memberikan derajat kepentingan pada efektifitas regulasi, bisnis dan kualitas pelayanan. Bobot ini memberikan derajat kepentingan regulasi yang besar pada kriteria persaingan pasar, daya beli dan kelangsungan operator. Sedangkan bobot kepentingan yang tinggi pada kualitas jasa ada pada kapasitas dan keamanan. Performansi bisnis dinilai dari jumlah penumpang, keuntungan dan biaya operasi.
3. Kebijakan yang dihasilkan untuk direkomendasikan dalam manajemen angkutan umum antara lain :
 - a. Transpor jalan dalam kota :
 - Perijinan usaha dan rute dipermudah dan diberikan kepada badan usaha untuk mendukung kapasitas dan memperkecil waktu menunggu.
 - Pentaripan mengarah pada ditetapkan dan diatur untuk memberikan jaminan kelangsungan usaha dan sesuai dengan daya beli pemakai.
 - Hibah, subsidi dan pembebasan pajak sangat penting untuk diberikan kepada konsumen dan pengusaha.
 - b. Transpor jalan antar kota :
 - Perijinan usaha dan rute dipermudah dan diberikan kepada badan usaha untuk mendukung kapasitas dan memperkecil waktu menunggu serta adanya persaingan usaha pada setiap rute.
 - Pentaripan mengarah pada dibebaskan dan diatur untuk menciptakan persaingan pasar yang memadai sehingga dapat diperoleh efisiensi usaha yang tinggi dan harus dihindari adanya monopoli usaha.
 - Hibah, subsidi dan pembebasan pajak sangat penting untuk diberikan kepada konsumen dan pengusaha.
 - c. Transpor kereta api dalam kota :
 - Pengaturan rute disesuaikan dengan kebutuhan pemakai sehingga dapat diperoleh angkutan kereta api yang murah dan cepat.

- Sesuai dengan peraturan yang memisahkan pengelolaan infrastruktur dan operasi KA, perlu pemisahan organisasi usaha di bidang ini. Perlu digalakkan kerja sama operasi (KSO) dan BOT. Pentaripan mengarah pada ditetapkan dan diatur dan disesuaikan dengan daya beli pengguna.
 - Hibah, subsidi dan pembebasan pajak sangat penting untuk diberikan kepada konsumen dan pengusaha.
- d. Transpor kereta api antar kota :
- Pengaturan rute disesuaikan dengan kebutuhan pemakai sehingga dapat diperoleh angkutan kereta api yang murah dan cepat.
 - Sesuai dengan peraturan yang memisahkan pengelolaan infrastruktur dan operasi KA, perlu pemisahan organisasi usaha di bidang ini. Perlu dikembangkan sistem kerja sama operasi (KSO) dan BOT.
 - Pentaripan mengarah pada dibebaskan dan diatur untuk menciptakan persaingan pasar yang memadai sehingga dapat diperoleh efisiensi usaha yang tinggi dan harus dihindari adanya monopoli usaha.
 - Hibah, subsidi dan pembebasan pajak sangat penting untuk diberikan kepada konsumen dan pengusaha.
- e. Transpor moda laut :
- Perijinan usaha dan rute dipermudah dan diberikan kepada badan usaha untuk mendukung kapasitas dan memperkecil waktu menunggu serta adanya persaingan usaha pada setiap rute.
 - Pentaripan mengarah pada dibebaskan dan diatur untuk menciptakan persaingan pasar yang memadai sehingga dapat diperoleh efisiensi usaha yang tinggi dan harus dihindari adanya monopoli usaha.
 - Hibah, subsidi dan pembebasan pajak sangat penting untuk diberikan kepada konsumen dan pengusaha.
- f. Transpor moda udara :
- Perijinan usaha dan rute dipermudah dan diberikan kepada badan usaha untuk mendukung kapasitas dan memperkecil waktu menunggu serta adanya persaingan usaha pada setiap rute.
 - Pentaripan mengarah pada dibebaskan dan diatur untuk menciptakan persaingan pasar yang memadai sehingga dapat diperoleh efisiensi usaha yang tinggi dan harus dihindari adanya monopoli usaha.
 - Hibah, subsidi dan pembebasan pajak sangat penting untuk diberikan kepada konsumen dan pengusaha.

DAFTAR PUSTAKA

- Berndt, E. R., *The Practice of Econometric: Classic and Contemporary*, Wesley Publishing Company, Inc., 1991.
- Boskin, Michael J. and Lau, Lawrence J., *Capital, Technology, and Economic Growth*, University of Chicago Press, 1991.
- Dep. Hub - ITB, Penelitian konsep kebijaksanaan pentaripan di sektor transportasi, , 2001.
- Dep. Hub - ITB, Pengembangan Sistem dan Prosedur untuk pengukuran kinerja pelayanan publik di sektor Perhubungan yang dikelola oleh Pemerintah dan BUMN, 2002.
- Kadarsah S., Ridwan A.S., *Technology Forecasting in competitive Intelligence : the use of Patents Analysis*, International Journal of Information Sciences for Decisison Making, 1999.
- Porter, Michael E., *Competitive Advantage*, The Free Press, New York, 1985
- Ridwan Agus Salim . *Potensi Industri Pengolahan Nasional Indonesia dalam menembus Pasar global*, BIT-UPN , Mei 1995.
- Ridwan Agus Salim ., Sri Hartini ; *Analisis Transportasi Laut Indonesia*, Jurnal Planologi ITB, ISSN 0853-9847. Tahun 1998.
- Ridwan Agus Salim R., Sri Hartini ; *Sichronizing Corporate and Government Budgeting in Railway Infrastructure Management Problems*, konperensi internasional Eastern Asia Society for Transportation Studies , Taipe, 1999.
- Ridwan Agus Salim, Kadarsah, cs, *The use strctured on line Information in Technology Forecasting in the Third Countries*, proceeding konperensi di Montreal Canada 1999.
- Rosenberg, Nathan and Landau, Ralph, *Technology and the Wealth of Nation*, Stanford Univesity Press, California, 1994.
- William G. Shepherd, *The Economics of Industrial Organization*, Prentice-Hall International, Inc., New Jersey , 1985.
- *) Guru Besar Institut Teknologi Bandung