

**KEMUNGKINAN PENERAPAN SISTEM “BUY THE SERVICE”  
PADA ANGKUTAN UMUM PENUMPANG (AUP)  
DI KOTA SEMARANG**

**TUGAS AKHIR**

Oleh:  
**TRI WURI ANGGOROWATI**  
**L2D 306 025**



**JURUSAN PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA  
FAKULTAS TEKNIK UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2009**

## ABSTRAK

Transportasi merupakan kebutuhan masyarakat perkotaan untuk melakukan berbagai aktifitas. Perkembangan suatu kota mengakibatkan meningkatnya pola pergerakan yang seharusnya didukung dengan penyediaan sarana dan prasarana transportasi yang memadai sehingga akan terjadi keseimbangan antara supply dan demand. Akan tetapi pemerintah kurang memperhatikan sarana yang mendukung pergerakan masyarakat dalam hal ini angkutan umum penumpang (AUP). Sehingga sarana angkutan umum yang ada (AUP) tidak mampu mengakomodasi mobilitas masyarakat perkotaan. Berbagai masalah yang terdapat pada sarana angkutan umum semakin memperburuk kondisi transportasi perkotaan, masalah yang muncul adalah kemacetan, ketidaknyamanan, keamanan, keselamatan, dan biaya yang tinggi.

Kecenderungan masyarakat yang lebih memilih kendaraan pribadi daripada angkutan umum karena kebijakan yang dikeluarkan pemerintah yang terkait dengan sistem transportasi lebih berpihak pada pengguna kendaraan pribadi. Akan tetapi pada sisi yang lain pemerintah tidak pernah memperhatikan pengelolaan atau manajemen dari angkutan umum selain memperhatikan tarif. Hal tersebut menjadikan angkutan umum perkotaan mempunyai banyak kekurangan, seperti aksesibilitas yang rendah, kualitas pelayanan yang kurang baik, maupun tingginya biaya pengeluaran.

Pola penyediaan AUP di Kota Semarang menimbulkan berbagai permasalahan dalam pengoperasiannya antara lain yang sering terlihat di lapangan antar operator saling berebut untuk memperoleh penumpang guna menutupi setoran dan memperoleh keuntungan. Kondisi ini disebabkan karena kurangnya pengawasan dari pemerintah sehingga antara moda angkutan yang satu dengan yang lainnya saling berhimpitan. Operator tidak profesional dalam mengoperasikan AUP dan menjadi pihak yang sangat berkuasa dalam mengatur keberlangsungan mekanisme pelayanan sistem AUP. Lembaga-lembaga yang berperan dalam penyelenggaraan sistem AUP belum terintegrasi dengan baik. Gambaran tersebut merupakan permasalahan pelayanan sistem AUP yang dapat dilihat langsung di lapangan. Adapun yang mendasari permasalahan tersebut adalah Sistem kelembagaan yang masih dipegang oleh swasta murni, Sistem pendanaan masih menggunakan modal pribadi, belum ada subsidi dari pemerintah, Sistem perizinan yang masih menggunakan sistem trayek serta tidak diperkuat dengan kontrak, Sistem manajemen yang masih menggunakan sistem setoran.

Untuk memperbaiki dan meningkatkan pelayanan angkutan umum di Kota Semarang perlu adanya perubahan manajemen yang memudahkan pemerintah dalam pengawasan, meningkatkan kesejahteraan operator AUP dan memberikan kinerja pelayanan yang baik kepada pengguna. Hal tersebut dapat dilakukan dengan menerapkan manajemen yang berbasis pembelian pelayanan atau lebih dikenal dengan sistem "buy the service" pada AUP (Angkutan Umum Penumpang). Sistem manajemen tersebut mempunyai beberapa kriteria, yaitu tidak menggunakan sistem setoran, pembayaran sesuai kilometer pelayanan dan pemerintah menetapkan standar pelayanan tertentu sehingga operator hanya berkonsentrasi pada pelayanan terhadap konsumen.

Berdasarkan hasil identifikasi dan analisis yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa untuk jangka pendek sistem "buy the service" belum bisa diterapkan pada AUP di Kota Semarang karena kemampuan pemerintah secara manajemen dan SDM masih kurang, belum ada upaya dari pemerintah untuk meningkatkan profesionalisme operator, belum ada kemauan politik dari pemerintah untuk mengatasi masalah AUP, operator masih bersifat perorangan dan belum profesional, banyaknya anggaran yang tidak terserap, sebagian pengusaha AUP belum berbentuk perusahaan, pelayanan AUP di Kota Semarang masih buruk, belum adanya peralatan kontrol pendapatan dan dukungan peraturan pemerintah. Akan tetapi untuk jangka panjang sistem "Buy The Service" kemungkinan bisa diterapkan pada AUP di Kota Semarang jika Pemerintah berupaya secara bertahap untuk mengubah suatu sistem yang sudah mengakar budaya dengan memberikan jaminan bagi masyarakat dan operator, mengelola keuangan dengan baik dan menyalurkan secara tepat terutama untuk pelayanan publik (AUP), memberikan pelayanan AUP yang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan masyarakat, meningkatkan kualitas SDM Pemerintah, ada kemauan politik (political will), koordinasi yang baik antar lembaga pemerintahan yang terkait dalam bidang transportasi dan juga pengusaha angkutan umum serta konsisten dalam menjalankan fungsi dan perannya sehingga kepercayaan masyarakat kepada pemerintah bisa terwujud.

Keywords : Kondisi Eksisting AUP; Sistem "Buy The Service"; Kota Semarang

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Transportasi merupakan tanggung jawab pemerintah terutama berkaitan dengan penyediaan prasarana dan sarana angkutan umum. Pemerintah adalah institusi yang bertanggung jawab terhadap kinerja dari sektor transportasi tersebut. Dengan demikian maka kinerja sektor transportasi sangat tergantung dari konsistensi dan implementasi kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah. Transportasi merupakan kebutuhan masyarakat perkotaan untuk melakukan berbagai aktifitas. Perkembangan suatu kota mengakibatkan meningkatnya pola pergerakan yang seharusnya didukung dengan penyediaan sarana dan prasarana transportasi yang memadai sehingga akan terjadi keseimbangan antara *supply* dan *demand*. Akan tetapi pemerintah kurang memperhatikan sarana yang mendukung pergerakan masyarakat dalam hal ini angkutan umum penumpang (AUP). Sehingga sarana angkutan umum yang ada (AUP) tidak mampu mengakomodasi mobilitas masyarakat perkotaan. Berbagai masalah yang terdapat pada sarana angkutan umum semakin memperburuk kondisi transportasi perkotaan, masalah yang muncul adalah kemacetan, ketidaknyamanan, tidak aman, tidak ada jaminan keselamatan dan biaya yang tinggi.

Selama ini pemerintah belum ada upaya untuk melakukan perbaikan sarana angkutan umum (AUP) seperti dengan mengadakan pembinaan kepada operator angkutan umum untuk meningkatkan profesionalisme operator AUP sehingga dapat meningkatkan kinerjanya yang akan berdampak pada kualitas pelayanan yang baik. Seharusnya pemerintah sebagai institusi yang bertanggung jawab terhadap kinerja sektor transportasi yang terkait dengan kepentingan publik lebih memperhatikan masalah angkutan umum. Kondisi manajemen pengelolaan AUP merupakan salah satu masalah transportasi perkotaan. Hal ini akibat fungsi dan peran kelembagaan yang bertanggungjawab terhadap sistem perijinan, pendanaan dan manajemen pengelolaan belum optimal, karena pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan AUP belum tertata dan bekerja dengan baik.

Selain itu pengadaan dan pengelolaan AUP yang diserahkan kepada pihak swasta, disatu sisi akan memberikan keuntungan pada pihak pemerintah karena tidak perlu mengeluarkan biaya yang besar untuk pengadaan angkutan umum. Akan tetapi keterlibatan pihak swasta dalam penyelenggaraan angkutan umum berorientasi pada keuntungan ekonomi, kepentingan penumpang diabaikan. Seharusnya pemerintah sebagai regulator bertugas untuk mengawasi dan mengontrol keberlangsungan operasi pelayanan angkutan umum. Namun, fungsi pemerintah sebagai regulator belum berjalan sebagaimana mestinya karena hanya bertindak sebagai pemberi ijin trayek, selebihnya merupakan tanggungjawab pihak swasta sebagai operator. Peran pihak swasta sebagai operator AUP tidak diikuti dengan SDM yang profesional sehingga kepentingan *profit* dalam pengoperasian angkutan umum

dilakukan dengan manajemen yang sangat sederhana tanpa mempertimbangkan kepentingan pihak lain (misalnya penumpang, pengguna jalan lainnya).

Menurut Dr. Heru Sutomo Kepala Pusat Studi Transportasi dan Logistik UGM (2007), Orientasi operator angkutan umum yang ada sekarang lebih mengutamakan aspek finansial daripada aspek pelayanan terhadap masyarakat. Hal tersebut mengindikasikan perlu adanya reformasi kebijakan yang berlaku saat ini untuk mendapatkan suatu sistem operasional bus yang efisien dan lebih baik. Konsumen harus ditempatkan sebagai pemangku kepentingan yang terpenting. Ini akan melibatkan berbagai macam aspek, seperti pembiayaan, regulasi, dan penegakan hukum. Persaingan pasar yang semakin kompetitif, menjadikan peran konsumen semakin penting bagi operator angkutan umum sebagai pemberi pelayanan.

Pembangunan sistem transportasi yang dibangun secara massal perlu didukung penataan restrukturisasi trayek angkutan umum dan perizinannya. Suatu sistem perizinan yang telah banyak dipergunakan di beberapa negara, seperti Swedia, Belanda, dan Inggris bahwa sistem perizinan angkutan umum tidak lagi berdasarkan pada jumlah angkutan umum, tetapi berdasarkan standar pelayanan yang ditetapkan pemerintah. Di Inggris, selama hampir 50 tahun semua pengoperasian bis adalah milik pemerintah. Dengan adanya deregulasi ini, ijin rute dihapus dan memberi kesempatan kepada operator swasta untuk terlibat dalam penyediaan pelayanan melalui proses tender yang kompetitif, disamping pemerintah tetap melanjutkan memberi subsidi kepada perusahaan (operator). Hal ini menjadikan kinerja bis meningkat 20%, biaya per bis/mil menurun 40%, total biaya operasi menurun 27% dan subsidi pemerintah berkurang 80%. Dengan sistem tender yang kompetitif telah memberikan keuntungan bagi pemerintah, operator dan pemakai bis di London.

Kelemahan sistem perusahaan angkutan umum di Indonesia saat ini, para operator belum mempunyai keinginan berkompetisi untuk menekan biaya operasional. Untuk memperbaiki kinerja angkutan umum sehingga dapat menjadi pilihan bagi pelaku perjalanan masyarakat di Kota Semarang, perlu adanya reformasi kebijakan dari pemerintah dalam peningkatan kinerja angkutan umum sehingga mendapatkan suatu sistem operasional angkutan umum yang efisien dan lebih baik.

Kebutuhan angkutan umum di Kota Semarang semakin meningkat karena meningkatnya permintaan pergerakan. Hal tersebut merupakan dampak dari perkembangan Kota Semarang yang cenderung bergerak ke pinggiran dan menyebar. Untuk memenuhi kebutuhan pergerakan penduduk pada daerah-daerah pinggiran, selain menggunakan kendaraan pribadi juga menggunakan angkutan umum. Jika perkembangan penyediaan armada semakin bertambah maka dapat mengurangi fungsi pengawasan oleh aparat pemerintah terhadap angkutan umum yang beroperasi. Selain itu juga mengakibatkan terjadinya persaingan yang tidak sehat antar operator. Dampak yang ditimbulkan adalah berkurangnya tingkat pelayanan kepada masyarakat. Selain itu juga banyak terjadi penumpukan trayek yang menyebabkan suatu kompetitor antar angkutan dan jumlah yang lebih banyak di lapangan dari ketentuan ijin yang ada. Hal tersebut dikarenakan tidak ada pengawasan dan sanksi yang tegas dari pemerintah sebagai regulator. Orientasi operator angkutan umum yang ada sekarang lebih

mengutamakan aspek finansial daripada aspek pelayanan terhadap masyarakat. Hal tersebut mengindikasikan perlu adanya reformasi kebijakan yang berlaku saat ini untuk mendapatkan suatu sistem pelayanan AUP yang efisien dan lebih baik.

Untuk memperbaiki dan meningkatkan pelayanan angkutan umum di Kota Semarang perlu adanya perubahan dan perbaikan pada AUP yang memudahkan pemerintah dalam pengawasan, meningkatkan kesejahteraan operator AUP dan memberikan kinerja pelayanan yang baik kepada pengguna. Hal tersebut dapat dilakukan dengan berupaya untuk menerapkan manajemen yang berbasis pembelian pelayanan atau yang lebih dikenal dengan sistem "buy the service" pada AUP (Angkutan Umum Penumpang). Sistem manajemen tersebut mempunyai beberapa kriteria, yaitu tidak menggunakan sistem setoran, pembayaran sesuai kilometer pelayanan dan pemerintah menetapkan standar pelayanan tertentu sehingga operator hanya berkonsentrasi pada pelayanan terhadap konsumen.

## **1.2 Perumusan Permasalahan**

Kecenderungan masyarakat yang lebih memilih kendaraan pribadi daripada angkutan umum karena kebijakan yang dikeluarkan pemerintah yang terkait dengan sistem transportasi lebih berpihak pada pengguna kendaraan pribadi. Akan tetapi pada sisi yang lain pemerintah tidak pernah memperhatikan peningkatan profesionalisme operator AUP (angkutan umum penumpang) dalam pengelolaan angkutan umum selain memperhatikan tarif. Hal tersebut menjadikan angkutan umum perkotaan mempunyai banyak kekurangan, seperti aksesibilitas yang rendah, kualitas pelayanan yang kurang baik, maupun tingginya biaya pengeluaran. Selain itu, angkutan umum juga tidak dapat menjangkau seluruh pelosok perkotaan karena trayek yang tersedia belum terkoordinasi dengan baik, waktu tunggu tinggi, kurang aman, kurang nyaman dan belum menerapkan tarif terpadu. Hal tersebut membuat masyarakat enggan menggunakan AUP terutama untuk jarak dekat.

Pola penyediaan AUP di Kota Semarang menimbulkan berbagai permasalahan dalam pengoperasiannya antara lain yang sering terlihat di lapangan antar operator saling berebut untuk memperoleh penumpang guna menutupi setoran dan memperoleh keuntungan. Kondisi ini disebabkan karena kurangnya pengawasan dari pemerintah sehingga antara moda angkutan yang satu dengan yang lainnya saling berhimpitan. Operator tidak profesional dalam mengoperasikan AUP dan menjadi pihak yang sangat berkuasa dalam mengatur keberlangsungan mekanisme pelayanan sistem AUP. Lembaga-lembaga yang berperan dalam penyelenggaraan sistem AUP belum terintegrasi dengan baik. Gambaran tersebut merupakan permasalahan pelayanan sistem AUP yang dapat dilihat langsung di lapangan.

Permasalahan-permasalahan di atas akan berdampak pada sistem AUP yang belum mampu melayani masyarakat dengan baik, kesejahteraan operator tidak terjamin, dan pemerintah kesulitan dalam pengawasan. Untuk menjamin pelayanan dan peningkatan pelayanan pada sistem AUP diperlukan pembenahan pada sisi manajemen sistem secara keseluruhan yaitu kelembagaan, perijinan,