

***BACKGROUND PAPER***  
**ANALISIS KEBIJAKAN PERSAINGAN DALAM**  
**INDUSTRI ANGKUTAN DARAT INDONESIA**



**KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA**  
**2009**

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Transportasi darat merupakan salah satu sektor yang sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi suatu wilayah bahkan suatu negara. Transportasi darat yang lancar akan mendorong efisiensi pergerakan barang dan jasa. Namun sayangnya berbagai permasalahan di sektor angkutan darat hingga saat ini masih bermunculan. Kemacetan di kota besar, jalan yang rusak, terminal yang tidak mendukung dan permasalahan lainnya masih menjadi berita yang didengar hampir setiap hari.

Sebagai bagian dari upaya memecahkan permasalahan kemacetan, Pemerintah Pusat melalui Departemen Perhubungan mengajukan penyelenggaraan *Bus Rapid Transit* (BRT) atau lebih dikenal dengan busway yang saat ini mulai diterapkan di berbagai kota di Indonesia. Konsep BRT merupakan sistem angkutan massal yang terintegrasi di setiap koridor, yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan transportasi dalam kota. Namun sayangnya kebijakan penerapan BRT tersebut ternyata belum dapat terselenggara dengan baik di berbagai kota. Sebagai contoh adalah kisruh busway di DKI Jakarta dimana kebijakan yang berbeda dalam penentuan operator menyebabkan tertundanya operasional busway di beberapa koridor.

Di sisi lain, salah satu aspek dalam penyelenggaraan angkutan darat yang juga tidak kalah penting adalah penyelenggaraan terminal. Saat ini Pemerintah telah merubah kebijakannya dengan membuka keterlibatan swasta dalam pengelolaan terminal. Salah satu terminal yang mulai melibatkan swasta dalam pengelolaannya adalah Terminal Giwangan di Yogyakarta.

Pemberian kesempatan kepada swasta dalam penyelenggaraan terminal tersebut, diharapkan dapat menciptakan terminal dengan penyelenggaraan yang lebih baik. Karakter pengelolaan oleh swasta yang mengedepankan efisiensi diharapkan melahirkan kenyamanan bagi penumpang, kelancaran bagi kendaraan umum, serta keuntungan bagi pengelola dan PAD bagi Pemerintah Daerah.

Namun sayangnya, kebijakan pengelolaan terminal tersebut masih menghadapi berbagai kendala di lapangan. Sebagai contoh, Terminal Giwangan saat ini telah dikembalikan pengelolaannya kepada Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta karena mengalami kerugian.

Berbagai permasalahan dalam industri transportasi darat tersebut, telah mendorong KPPU untuk melakukan analisa dan memberikan saran kepada Pemerintah untuk ikut serta dalam upaya menciptakan industri angkutan darat yang sehat.

## II. TEMUAN KPPU

### 2.1. Penyelenggaraan *Bus Rapid Transit* (BRT) di Berbagai Daerah

#### a. BRT di Semarang

Kota Semarang, seperti kota besar di Pulau Jawa pada umumnya mengalami masalah transportasi yang cukup pelik. Berbagai permasalahan seperti pertumbuhan jumlah kendaraan yang jauh meninggalkan pertumbuhan jalan, pertumbuhan pusat kegiatan yang tidak seiring dengan peningkatan kapasitas dan pembukaan akses. Selain itu juga penggunaan kendaraan pribadi yang jauh lebih besar daripada kendaraan umum, pelayanan angkutan umum dari sisi kenyamanan yang relatif kurang, dan sebagainya mengakibatkan kemacetan arus lalu lintas meningkat pada beberapa penggal jalan utama dan tingginya tingkat polusi udara.

BRT di Kota Semarang bernama Trans Semarang (TS), hingga saat ini belum dilaksanakan karena adanya kendala teknis dalam pelaksanaannya dan baru sempat diujicobakan saja pada 23 Mei 2009. Kota Semarang mendapatkan bantuan dari APBN berupa 20 unit kendaraan bus besar (berkapasitas 83 orang) dan sarana halte sebanyak 53 unit.

Pada pengoperasian TS di Semarang, Pemerintah Kota Semarang, untuk sementara ini tidak berencana membuat jalur khusus, jadi pengoperasian teknis TS akan menggunakan lajur jalan umum dengan dibantu shelter di kiri dan kanan jalan. Pemerintah Kota Semarang sendiri mengakui bahwa pembangunan jalur khusus ini seharusnya diperlukan untuk menjaga ketepatan waktu, namun pada kenyataannya hal ini belum bisa direalisasikan.

Terkait penentuan tarif, Pemerintah Kota Semarang akan menetapkan tarif sebesar Rp 3.500/penumpang. Informasi yang didapat oleh tim menyatakan bahwa Pemerintah Kota Semarang melalui Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informasi (Dishubkominfo) tidak melakukan perhitungan tarif secara rinci. Tarif ditetapkan dengan hanya mendasarkan tarif TS harus lebih tinggi dari angkutan umum yang ada di Kota Semarang. Keputusan ini diambil dengan memperhatikan peta persaingan yang ada di Kota Semarang.

Pemerintah Kota Semarang juga tidak mengalokasikan dana subsidi untuk TS. Berdasarkan hasil wawancara tim dengan Dishubkominfo Kota Semarang, diperoleh informasi bahwa Pemerintah Kota Semarang tidak bertindak sebagai penyewa jasa

operasional TS oleh swasta. Pemerintah hanya meminjamkan unit armada yang telah ada kepada pihak swasta yang menjadi operator. Artinya segala resiko keuangan yang terjadi nantinya akan ditanggung sepenuhnya oleh pihak operator swasta.

Adapun berbagai kendala yang dihadapi dalam pengoperasian TS adalah :

1. Masih banyaknya pelaku usaha yang menolak kehadiran TS, terutama pelaku usaha yang trayeknya berhimpitan dengan TS yang rentan terhadap permasalahan gejolak sosial. Sama halnya seperti di Bandung permasalahan semacam ini rentan menimbulkan gejolak sosial. Berikut ini adalah trayek-trayek yang berhimpitan dengan rencana pengoperasian TS.

**Tabel 1. Trayek Trans Semarang yang berhimpitan dengan Trayek Angkutan Umum**

No.	Koridor	Trayek yang overlap
1.	Mangkang – Penggaron	B.02, B.04, B.21, B.31, B.34,
2.	Pudakpayung – Pengapon	B.01, B.06, B.09, B.13, B.16, B.20, B.25, B.28, B.35, B.43, B.44
3.	Terboyo – Simpang Lima	B.15, B.19, B.42, B.47, B.5

Simber : Dinas Perhubungan Kota Semarang

Pemerintah Kota Semarang berusaha mensiasati permasalahan ini dengan memberikan opsi kepada para pelaku usaha angkutan umum di Semarang, yaitu ;

- a. Ikut berpartisipasi dengan cara membentuk suatu konsorsium yang akan menjadi operator TS nantinya
  - b. Dialihkan trayeknya sehingga menjadi pengumpan (feeder) untuk TS
  - c. Bersaing secara langsung dengan TS
2. Kendala pembangunan shelter/halte. Jarak antar halte sedikit terhambat tidak sesuai rencana dikarenakan mendapat tentangan dari masyarakat. Masalah yang dihadapi pada umumnya halte yang dibangun akan menghalangi pertokoan atau tempat perdagangan.

Mekanisme Rencana Operasional Trans Semarang :

1. Penunjukan operator TS dilakukan dengan penunjukan langsung oleh Pemerintah Kota Semarang. Operator yang ditunjuk adalah konsorsium pelaku usaha angkutan yang sudah ada. Pemerintah Kota Semarang melalui Dishubkominfo menyatakan bahwa penunjukan langsung ini bukanlah suatu pelanggaran hukum

terutama Keppres 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa oleh Pemerintah, karena pada proyek ini Pemerintah Kota Semarang tidak mengeluarkan dana apapun terutama subsidi. Sedangkan operator yang ditunjuk berkewajiban untuk memelihara aset berupa armada bus tersebut.

2. Pemerintah Kota Semarang disisi lain bertanggungjawab untuk membangun, memelihara dan merawat shelter, termasuk menempatkan penjaga di setiap shelter.

#### **b. BRT di Bandung**

Bandung sebagaimana diketahui adalah pusat pemerintahan di Jawa Barat dengan keadaan jalan yang rata-rata relatif sempit dengan kepadatan yang tinggi. Menurut akademisi Kota Bandung sendiri, sudah saatnya Kota Bandung memiliki moda transportasi yang bisa diandalkan untuk mencegah terlalu banyaknya penggunaan kendaraan bermotor sehingga bisa mengakibatkan kemacetan.

Penyelenggaraan BRT di Bandung sendiri, yang diberi nama Trans Metro Bandung (TMB), belum bisa dilaksanakan dikarenakan masih belum siapnya Pemerintah Kota Bandung dalam meredam penolakan dari pelaku usaha transportasi darat lain yang sudah ada yakni pengusaha angkutan kota. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi Pemerintah Kota Bandung untuk merealisasikan proyek ini, karena Pemerintah Kota Bandung sendiri mengakui bahwa mereka tidak sanggup untuk menyediakan tambahan armada bus dengan APBD. Akibatnya diperlukan investasi swasta dalam pembangunan dan penyelenggaraan BRT dan fasilitas penunjangnya.

Pemerintah Kota Bandung mendapatkan bantuan dari APBN berupa 10 unit armada bus yang siap dioperasikan. Rencana Pemerintah Kota Bandung untuk sementara adalah mengoperasikan sendiri melalui Unit Pengelola Teknis. Sedangkan pada saat ini pembangunan shelter belum dilakukan karena meskipun beberapa pihak swasta berminat ikut serta dalam pembangunan shelter BRT namun pada saat ini masih dalam proses mekanisme lelang. Untuk mengisi kekosongan ini, Pemerintah Kota Bandung sudah menyiapkan tenda sebagai pengganti shelter untuk sementara.

Berbeda dengan pelaksanaan BRT di DKI Jakarta, Pemerintah Kota Bandung, untuk sementara ini tidak membuat jalur khusus untuk BRT, jadi pelaksanaan BRT nantinya akan menggunakan lajur jalan umum dengan shelter ada di kiri dan kanan jalan, bukan di tengah seperti di Jakarta. Pemerintah Kota Bandung sendiri mengakui

bahwa pembangunan jalur khusus untuk BRT ini seharusnya diperlukan untuk menjaga ketepatan waktu, namun keadaan jalan di Bandung yang tidak selebar di Jakarta membuat pembangunan jalur khusus BRT di Bandung tidak memungkinkan.

Kemudian dalam penentuan tarif, Pemerintah Kota Bandung telah melakukan perhitungan dan didapatkan bahwa tarif yang akan dibebankan pada setiap penumpang setelah disubsidi adalah Rp. 3.000,-. Rencananya subsidi ini akan dihentikan jika pengoperasian BRT sudah mencapai skala keekonomiannya dan menghasilkan laba.

KPPU memperoleh data dan informasi bahwa Pemerintah Kota Bandung sudah membuat cetak biru pelaksanaan BRT ini, namun cetak biru yang ada baru sebatas jangka pendek saja, yakni hanya sampai pada pembangunan koridor I, untuk koridor-koridor selanjutnya masih sebatas wacana.

#### **Kendala Pengoperasian Trans Metro Bandung (TMB)**

Rencana pembangunan infrastruktur dan pengoperasian TMB tidak berjalan lancar, karena mendapat beberapa kendala, antara lain ;

1. Adanya penolakan dari pemilik, supir, khususnya angkot 05 trayek Cicaheum – Cibaduyut serta beberapa trayek yang bersinggungan dengan pengoperasian TMB sesuai surat KOBUTRI No. 335/UM/PENG/KOBUTRI/XII/2004, perihal permohonan penundaan pengoperasian TMB
2. Demonstrasi dan pemogokan awak angkutan kota pada saat pengoperasian TMB tanggal 22 Desember 2008 menuntut penundaan operasional TMB
3. Tuntutan dari pemilik angkot agar Pemkot Bandung membeli kendaraan angkot yang ada sebesar Rp 100 juta/unit sebagai kompensasi pengoperasian TMB

Akibatnya, sampai dengan saat ini pengoperasian TMB masih belum bisa dilaksanakan. Tetapi Pemerintah Kota Bandung berketetapan untuk segera melaksanakannya.

Sejauh ini, Pemerintah Kota Bandung telah melibatkan beberapa pengusaha swasta dalam pelaksanaan TMB. Pengusaha swasta yang telah dilibatkan tersebut meliputi :

1. Koperasi Angkutan Masyarakat (KOPAMAS) menaungi 5 trayek angkutan kota
2. Koperasi Bina Usaha Angkutan, menaungi 3 trayek angkutan kota
3. Koperasi Bandung Tertib Baru (KOBANTER BARU) menaungi 27 trayek angkutan kota

#### 4. DAMRI UABK Bandung

Adapun mekanisme penunjukan operator bus Trans Metro Bandung adalah sebagai berikut :

##### 1. Tahap I

Bantuan bus sebanyak 10 unit dari Departemen Perhubungan dikelola oleh Pemerintah Daerah (UPT Dinas Perhubungan) melalui proses pelelangan umum kepada operator/perusahaan angkutan umum. Karena pada tahap awal operasional TMB masih dibutuhkan subsidi biaya operasional dari pemerintah

##### 2. Tahap II

Dikelola oleh BLU (Badan Layanan Umum) dengan operator TMB adalah pihak swasta (konsorsium) yang merupakan pelaku usaha angkutan kota di Kota Bandung. Peningkatan bentuk badan pengelola dari UPT menjadi BLU dilakukan apabila dalam perkembangan kedepan diperoleh laporan keuangan BLU menunjukkan telah dapat berdiri sendiri tanpa adanya subsidi biaya operasional dari pemerintah

Bus yang akan melayani berukuran sedang, menyesuaikan ukuran jalan, dengan kapasitas 19 orang duduk dan 18 orang berdiri, jam operasi mulai pukul 06.00 s/d 21.00 WIB. Rencana Shelter TMB sebanyak 32 unit sedangkan saat ini yang telah beroperasi sebanyak 15 unit

#### **Target yang ingin dicapai pengelolaan Trans Metro Bandung**

1. Reformasi sistem transportasi publik dari manajemen pengelolaannya maupun penyediaan sarana angkutan massal sesuai dengan keinginan masyarakat yakni aman, nyaman, dan tepat waktu
2. Pengoperasian Trans Metro Bandung yang melayani penumpang perkotaan, penumpang wisata
3. Tidak menggunakan sistem setoran
4. Operator termasuk sopir hanya berkonsentrasi pada pelayanan
5. Sopir, pemilik bus dan petugas lainnya dibayar sesuai dengan biaya operasi kendaraan
6. Ada standar pelayanan yang harus dipenuhi
7. Dengan sistem subsidi
8. Keuntungan disetor sebagai PAD dan kemudian diinvestasikan untuk peningkatan pelayanan publik



### **c. BRT di Pekanbaru**

BRT di Pekanbaru dikenal dengan nama “Saum” yang merupakan singkatan dari Sistem Angkutan Umum Masal. Bus yang digunakan bernama Bus Trans Metro Pekanbaru. Sistem angkutan ini diresmikan pada bulan Juni 2009, sehingga penggunaannya masih relatif baru. Hingga saat ini, pemerintah baru mengoperasikan Bus Trans Metro Pekanbaru untuk dua koridor dari lima koridor yang direncanakan.

Keberadaan BRT di Pekanbaru tidak lepas dari campur tangan pemerintah pusat yang mengemukakan konsep BRT dan memberikan bantuan dalam proyek BRT ini. Regulasi pemerintah yang mengatur penyerahan kewenangan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam pengoperasian armada angkutan darat bus Trans Metro Pekanbaru sesuai dengan tupoksi Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika berdasarkan Peraturan daerah Kota Pekanbaru No. 08 tahun 2008 dan MOU antara Pemerintah Kota dan Pemerintah Pusat dalam hal ini Departemen Perhubungan dalam rangka pengembangan Sistem Angkutan Umum Massal Nomor : AJ.206/2/6/DRJD/2007 dan 06/WK/III/2007 tanggal 09 Maret 2007. Kebijakan pemerintah dalam pengaturan kewenangan angkutan adalah dalam rangka mereformasi sistem angkutan umum dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa meninggalkan para pelaku usaha sektor angkutan darat yang telah ada.

Mekanisme pemilihan pihak swasta dalam pengoperasian armada Trans Metro Pekanbaru dilakukan dengan lelang terbuka. Perusahaan yang mendaftarkan diri ada sebelas perusahaan, sedangkan yang mengambil dokumen hanya tujuh perusahaan dan setelah diseleksi akhirnya terdapat empat perusahaan yang memenuhi persyaratan administratif kemudian yang lolos ke tahap selanjutnya. PT Trans Metro Pekanbaru kemudian menjadi perusahaan yang terpilih dan selanjutnya diberi kewenangan dalam bentuk pengoperasian dan pemeliharaan kendaraan yang merupakan aset milik pemerintah

PT Trans Metro Pekanbaru merupakan konsorsium dari 26 (dua puluh enam) perusahaan angkutan yang telah ada di Kota Pekanbaru. Sebelumnya pelaku usaha angkutan di Pekanbaru terdiri dari 20 (dua puluh pengusaha angkutan kota), 17 (tujuh belas) pengusaha bis kota dan 7 (tujuh) perusahaan taksi. PT Trans Metro merupakan konsorsium pengusaha Angkutan Kota dan Bis Kota, terutama yang memiliki ijin trayek di koridor Trans Metro Pekanbaru.

Berdasarkan perencanaan, akan dibangun 5 koridor yaitu :

1. Koridor I : (Pelita Pantai – Pandau)
2. Koridor II : (Terminal Bandar Raya Payung Sekaki – Kulim PP)
3. Koridor III : (Kampus UIN – Ps. Wisata)
4. Koridor IV : (Terminal Bandar Raya Payung Sekaki – Torganda)
5. Koridor V : (Terminal Bandar Raya Payung Sekaki – Kulim)

Saat ini, koridor yang sudah beroperasi adalah koridor I dan koridor II yang terdiri dari 63 unit shelter. Shelter-shelter tersebut dibangun menggunakan biaya APBN, APBD Kota Pekanbaru, APBD Kota Kampar dan swasta. Pembangunan 19 unit shelter dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara, 1 unit shelter pembangunannya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kota Pekanbaru, 2 unit shelter pembangunannya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kota Kampar dan sisanya dibiayai oleh bantuan pihak swasta dengan cara memberikan shelter sebagai tempat berpromosi dan bebas pajak selama lima tahun.

Peran Pemerintah Daerah adalah sebagai regulator. Kegiatan pengelolaannya dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pengelolaan Angkutan Perkotaan yang berwenang untuk :

- a. Menetapkan standar pelayanan yang harus dilaksanakan oleh operator
- b. Melakukan pengawasan terhadap operasional Trans Metro Pekanbaru
- c. Melakukan pengawasan terhadap pemeliharaan kendaraan Trans Metro Pekanbaru
- d. Melakukan administrasi Trans Metro Pekanbaru
- e. Menetapkan Tarif Bus Trans Metro Pekanbaru

Berikut adalah pendapatan yang diperoleh PT Trans Metro sejak digunakan hingga tanggal 28 Juni 2009. Pemerintah Kota Pekanbaru sempat menggratiskan penggunaan bus Trans Metro pada awal operasi, sebagai cara untuk menarik perhatian masyarakat. Selanjutnya PT Trans Metro menetapkan tarif menjadi sebesar Rp. 3.500,00 per orang.

**Tabel 2. Jumlah Penumpang dan Pendapatan Trans Metro Pekanbaru**

No.	Tanggal	Penumpang (orang)	Pendapatan (Rp)
1	21 Juni 2009	3,893	11,679,000.00
2	22 Juni 2009	3,107	9,321,000.00
3	23 Juni 2009	5,310	15,930,000.00
4	24 Juni 2009	4,190	12,570,000.00
5	25 Juni 2009	4,450	13,350,000.00
6	26 Juni 2009	4,450	13,350,000.00
7	27 Juni 2009	6,150	18,450,000.00
8	28 Juni 2009	7,000	21,000,000.00
<b>Jumlah</b>		<b>38,550</b>	<b>115,650,000.00</b>

Sumber : Dinas Perhubungan dan Kominfo Kota Pekanbaru, 2009

Tabel di atas menunjukkan bahwa masyarakat Pekanbaru sudah mulai menggunakan Bus Trans Metro sebagai sarana angkutan dan jumlah pengguna bus Trans Metro semakin bertambah setiap harinya. Pengguna Trans Metro diperkirakan akan semakin bertambah, terutama setelah selesai masa liburan sekolah.

PT. Trans Metro selaku pengelola bus Trans Metro Pekanbaru berkewajiban untuk menanggung biaya operasional Trans Metro, serta menambah modal seperti menyediakan armada bus Trans Metro yang baru. Penambahan armada sangat diperlukan karena saat ini baru dua jalur yang bisa dilayani.

Mengenai pendapatan dari hasil penjualan tiket, seluruh pendapatan dari hasil penjualan tiket merupakan Pendapatan Asli Daerah dan masuk ke kas daerah. Pemerintah membayar PT Trans Metro sebanyak jumlah kilometer yang dilakukan PT Trans Metro untuk melayani masyarakat. Jadi, pemerintah sebenarnya membeli jasa yang diberikan PT Trans Metro untuk melayani masyarakat Pekanbaru.

Hingga saat ini, Pemerintah Kota Pekanbaru mengalami kesulitan dalam penentuan waktu kerjasama antara pemerintah dengan PT Trnas Metro. Kontrak saat ini hanya berlaku satu tahun, karena anggaran tersedia untuk jangka waktu satu tahun. Sehingga Pemerintah perlu melakukan lelang setiap tahun.

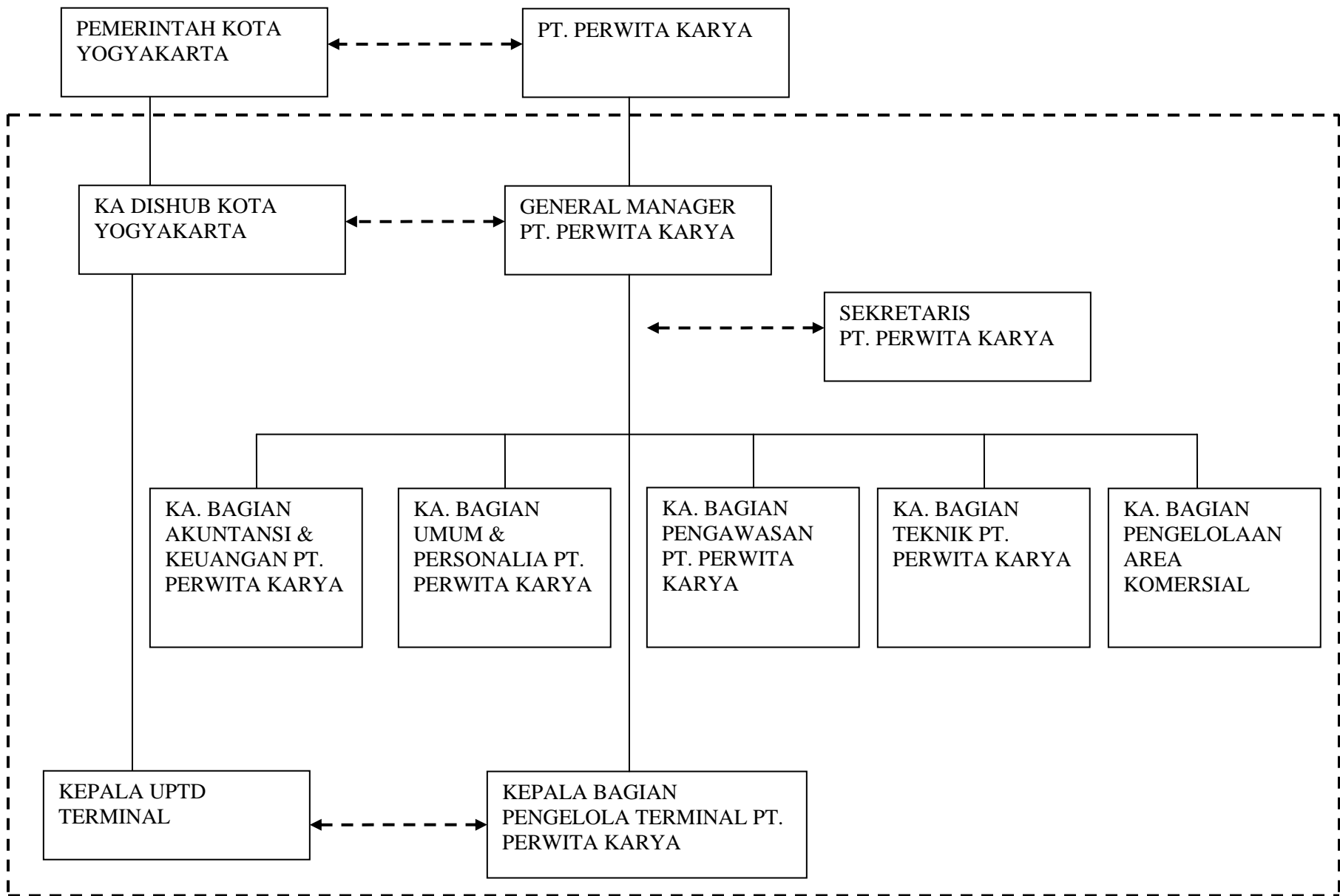
## **2.2. Pelaksanaan Pengelolaan Terminal Giwangan DIY Yogyakarta Yang Dikerjasamakan Dengan Pihak Swasta**

Perencanaan Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) terminal Giwangan dimulai sejak tahun 1995 oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dinas Perhubungan DIY bermaksud membangun terminal bus tipe A di daerah Giwangan dan melakukan tender untuk mencari investor.

Berdasarkan KM No.31 tahun 1995 Pasal 16 ayat 1 pembangunan terminal dapat dilakukan dengan cara bekerjasama dengan pihak swasta khususnya pengelolaan daerah komersial. Dalam proses pelaksanaannya sampai tahun 1998 tidak ada investor yang serius atau mundur di tengah jalan. Baru pada tahun 2002 setelah dampak krisis ekonomi 1998 sudah berkurang, Pemprov DIY melakukan pelelangan umum KPS dalam pembangunan dan pengelolaan Terminal Giwangan.

Perwita Karya berhasil memenangkan tender yang dilakukan oleh pihak Dinas Perhubungan Daerah Istimewa Yogyakarta (Dishub DIY) untuk membangun dan mengelola terminal bus Giwangan setelah mengalahkan 2 peserta lainnya. Dalam tahapan tender 2 peserta saingan mengundurkan diri. PT. Perwita Karya adalah perusahaan konstruksi *business core*-nya adalah kontraktor di bidang pembuatan gedung, perumahan dan infrastruktur.

Pengelolaan terminal Giwangan berdasarkan kesepakatan terbagi menjadi fungsi transportasi yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah Provinsi Yogyakarta dan fungsi komersial yang menjadi tanggungjawab pengelola PT. Perwita Karya.



Setelah resmi menjadi pemenang tender maka dilakukan tahap negosiasi yang menghasilkan kesepakatan *Public Private Partnership* (P3) atau Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) berbentuk BOT selama 30 tahun dengan waktu 2 tahun sebagai masa pembangunan dan 28 tahun masa pengelolaan.

PT. Perwita Karya kemudian mulai membangun terminal bus Giwangan di atas tanah seluas 5 hektar dengan spesifikasi terminal tipe A pada tahun 2002. Terminal Giwangan akan menjadi terminal pusat Yogyakarta dan menjadi tempat transit untuk perpindahan dari bus AKAP ke bus dengan tujuan kota-kota kecil sekitar Yogyakarta dan sebagai terminal angkutan dalam kota Yogyakarta sendiri.

Fasilitas bangunan terminal terbagi atas daerah fasilitas utama terminal (lintasan bus dan angkutan, kantor dishub dan kantor pengelola, pool bus, parkir bus), fasilitas penunjang (toilet, musholla, tempat istirahat awak bus, parkir pengunjung, dan SPBU) dan fasilitas komersial (kios-kios, penginapan dan mall).

**Tabel 3. Perincian dan luas areal yang dimanfaatkan Pemkot Yogyakarta**

No.	Bangunan	Luas (m <sup>2</sup> )
1.	Pos PPPK/ PMI	19.95
2.	Pos Keamanan	123.75
3.	Bangunan Menara Pengawas, UPTD, Dll.	705.90
4.	Bangunan PBK	137.38
5.	Transfer Depo	112.00
	<b>Jumlah</b>	<b>1098.98</b>

Sumber : Draft perjanjian antara Pemkot Yogyakarta dengan PT. Perwita Karya.

PT. Perwita Karya memproyeksikan bus masuk sekitar 1400 bus dengan penumpang sekitar 36000 orang per-hari. Dengan perkiraan seperti ini maka dalam masa 28 tahun KPS diperkirakan sudah dapat menghasilkan keuntungan bagi kedua belah pihak.

KPS terminal Giwangan selama 5 tahun terakhir yang dilaksanakan oleh PT. Perwita Karya telah berhasil membangun terminal tipe A Giwangan, menghasilkan keuntungan bagi pemerintah, namun di sisi lain ternyata tidak mampu menghasilkan profit bagi operator swasta, baik karena kesalahan prediksi pemasukan tingkat penumpang dan bus,

perubahan perilaku penumpang maupun ketidakpatuhan terhadap peraturan tentang trayek dan perilaku awak bus yang menaik turunkan penumpang di luar kawasan terminal.

Dalam perjalanannya target pendapatan dari pengelolaan kawasan komersial (penyewaan kios) maupun bagi hasil retribusi tidak mampu menutupi biaya operasional dari PT. Perwita Karya sehingga merugi sekitar Rp 400 juta rupiah per -tahun. Sementara di sisi lain pendapatan Dinas Perhubungan Pemprov DIY selama masa pengelolaan 5 tahun terakhir menghasilkan nett income sekitar Rp 3,5 miliar.

Kerugian yang ditanggung operator swasta mengakibatkan tidak optimalnya pengelolaan dan kelanjutan pembangunan fasilitas terminal, khususnya bangunan komersial. Akhirnya sejak bulan Maret 2009 pengelolaan terminal secara resmi diambil alih oleh Dishub Pemprov DIY karena PT. Perwita Karya tidak mampu memenuhi kewajibannya untuk membangun mall sebagaimana diatur dalam perjanjian. Dalam proses pengambilalihan ini dilakukan audit terhadap asset terminal yang dibangun PT. Perwita Karya oleh auditor independen yang nilainya harus dibayar pemerintah kepada PT. Perwita Karya.

Penyebab kegagalan pengelolaan terminal dengan kerjasama pengelolaan bersama pihak swasta menurut PT. Perwita Karya adalah karena :

1. Dari segi simpul transportasi pergerakan penumpang dari arah barat Yogyakarta telah ditampung oleh terminal Jombor sehingga hampir tidak ada yang melintasi Giwangan karena penumpang telah habis turun di sana.
2. Dari arah timur penumpang lebih suka naik ataupun turun di jalan lingkar timur sehingga jarang penumpang yang turun atau naik di terminal Giwangan.
3. Tumbuhnya beberapa terminal bayangan untuk tempat naik turun penumpang serta pool bus yang menjadi tempat naik dan turunnya penumpang mengakibatkan terminal Giwangan tidak lagi menjadi pusat tempat naik turunnya penumpang AKAP maupun menjadi tempat transit penumpang untuk naik ke moda angkutan yang melayani wilayah lokal Yogyakarta.
4. Akibat krisis terjadi penurunan jumlah bus dari semula sekitar 1400-an armada menjadi Cuma sekitar 900-an.
5. Berubahnya perilaku penumpang dari pengguna bis menjadi pengguna pesawat terbang (untuk jarak jauh) dan pengguna sepeda motor (untuk jarak dekat) seiring

dengan makin murahnya tiket pesawat terbang dan makin mudahnya mendapatkan kredit sepeda motor.

Kegagalan pengelolaan oleh swasta bukan semata-mata karena kelalaian pihak swasta maupun pihak Dishub tetapi adanya faktor-faktor diluar kalkulasi ekonomi sehingga proyeksi bisnis menjadi melenceng. Akibat perubahan perilaku penumpang dalam menggunakan moda transportasi maupun krisis ekonomi menjadikan penurunan jumlah penumpang dari yang semula tahun 2002 sekitar 36.000 orang per-hari menjadi hanya 6.000 orang per-hari saja di tahun 2009.

PT. Perwita Karya berpendapat apabila Pemerintah hendak melakukan kerjasama pengelolaan terminal dengan swasta, agar layak secara bisnis bagi pihak swasta yang diajak kerjasama maka pemerintah harus memberikan dukungan penuh pada pengelola.

Beberapa bentuk dukungan Pemerintah tersebut misalnya :

1. Dinas Pehubungan harus melakukan penegakan hukum dan penertiban terminal bayangan dan Pool Bus yang menjadi tempat menaik-turunkan penumpang sehingga terminal benar-benar dapat memerankan fungsinya dengan baik sebagai tempat pemberhentian terakhir, tempat naik-turun penumpang dan transit.
2. Pemerintah harus memberikan kewenangan kepada pengelola dalam hal penindakan kepada operator bus yang tidak mau membayar retribusi terminal sehingga dapat mengoptimalkan pendapatan dari retribusi bus.
3. Letak dan besar terminal harus disesuaikan dengan simpul-simpul transportasi yang bisa diperkirakan dari titik-titik pertemuan antar trayek dan jalan-jalan yang melalui suatu wilayah sehingga dapat ditemukan satu titik terminal yang tepat bagi arus lalu lintas.

Terminal termasuk fasilitas publik yang merupakan kewajiban pemerintah untuk penyelenggaraannya. Demi efisiensi pembangunan dan pengelolaan terminal dapat dikerjasamakan dengan swasta. Agar dapat menghasilkan pengelola yang terbaik dengan biaya yang efisien maka harus dilakukan pelelangan umum sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.



KPS dalam pembangunan dan pengelolaan terminal harus diperhitungkan secara bisnis dengan cermat. Jangan sampai operator swasta dirugikan karena sebenarnya pembangunan dan pengelolaan terminal bersangkutan tidak layak secara bisnis. Apabila terjadi kerugian maka pemerintah harus bertanggung jawab memberikan subsidi atas kerugian pihak swasta. Sebaliknya apabila memperoleh keuntungan maka pemerintah barulah boleh mendapat hak pembagian atas keuntungan dari pengelolaan fasilitas publik tersebut.

### III. ANALISA

#### 3.1. Analisa Regulasi *Bus Rapid Transit*

BRT adalah salah satu bentuk modern dari angkutan kota konvensional yang sudah terlebih dahulu ada di Indonesia. Meskipun BRT berbeda sistem penyelenggaraannya dibandingkan angkutan perkotaan konvensional karena perbaikan-perbaikan pada sistem, namun ciri-ciri utama dari angkutan kota masih melekat pada BRT, yaitu ;

1. Sebagai angkutan orang yang melayani masyarakat umum
2. Izin usaha dan izin trayek ditetapkan oleh Pemerintah setempat
3. Berawal dan berakhir pada tempat yang jelas (terminal yang sesuai peruntukannya)
4. Berjalan pada jaringan transportasi jalan yang dihubungkan oleh ruang lalu lintas

Pelaksanaan BRT sendiri masih berada dalam ruang lingkup Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kemudian Peraturan lebih rinci dirangkum dalam Keputusan Menteri Nomor 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan Kendaraan Umum.

Pasal-pasal pada KM 35 Tahun 2003

#### 1. Pasal 2

Perencanaan kegiatan kebutuhan angkutan meliputi ;

- a. Penetapan jaringan trayek dan kebutuhan kendaraan
- b. Penetapan wilayah operasi taksi
- c. Penetapan kebutuhan kendaraan tidak dalam trayek
- d. Komposisi pelayanan angkutan

#### 2. Pasal 3

Penetapan jaringan trayek sebagaimana dimaksud pasal 2 dalam huruf a dilakukan berdasarkan jaringan transportasi jalan dengan mempertimbangkan ;

- a. Bangkitan dan tarikan perjalanan pada daerah asal dan tujuan
- b. Jenis pelayanan angkutan
- c. Hirarki kelas jalan yang sama dan/atau yang lebih tinggi sesuai ketentuan kelas jalan yang berlaku;
- d. Tipe terminal yang sesuai dengan jenis pelayanannya dan simpul transportasi lainnya, yang meliputi bandar udara, pelabuhan dan stasiun kereta api;

- e. Tingkat pelayanan jalan yang berupa perbandingan antara kapasitas jalan dan volume lalu lintas

3. Pasal 4

Kriteria penetapan jaringan trayek sebagaimana dimaksud dalam pasal 3, meliputi;

- a. Titik asal dan titik tujuan merupakan titik terjauh
- b. Berawal dan berakhir pada terminal yang sesuai dengan jenis pelayanannya
- c. Lintasan yang dilalui tetap dan sesuai kelas jalan

4. Pasal 5

Tahapan kegiatan yang dilaksanakan untuk penetapan jaringan trayek dan kebutuhan kendaraan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf a, sekurang-kurangnya meliputi ;

- a. Melakukan penelitian asal dan tujuan perjalanan orang menurut zona jenis pelayanan angkutan;
- b. Menentukan variabel yang berpengaruh terhadap bangkitan dan tarikan perjalanan;
- c. Menghitung bangkitan dan tarikan perjalanan untuk kondisi sekarang dan tahun perencanaan;
- d. Menentukan model perhitungan distribusi perjalanan;
- e. Menghitung distribusi perjalanan untuk kondisi sekarang dan tahun perencanaan;
- f. Menentukan model perhitungan pembebanan perjalanan / jalan-jalan yang dilalui;
- g. Menghitung pembebanan perjalanan untuk kondisi sekarang dan tahun perencanaan
- h. Konversi jumlah perjalanan orang menjadi jumlah kendaraan, dengan mempertimbangkan;
  - 1) Jumlah frekuensi;
  - 2) Faktor muatan 70%;
  - 3) Kapasitas kendaraan yang akan melayani

5. Pasal 6

- (1) Untuk menjaga keseimbangan pelayanan angkutan, mengantisipasi pertumbuhan jumlah penduduk dan perkembangan wilayah, dilakukan evaluasi kebutuhan penambahan kendaraan pada tiap-tiap trayek
- (2) Evaluasi kebutuhan penambahan kendaraan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan kegiatan untuk menentukan jumlah kendaraan pada trayek yang terbuka atau tertutup untuk penambahan kendaraan pada setiap trayek

- (3) Evaluasi kebutuhan penambahan kendaraan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan;
- a. Jumlah perjalanan pergi-pulang per hari rata-rata dan tertinggi;
  - b. Jumlah rata-rata tempat duduk kendaraan;
  - c. Laporan realisasi faktor muatan;
  - d. Faktor muatan 70%;
  - e. Tersedianya fasilitas terminal yang sesuai;
  - f. Tingkat pelayanan jalan

6. Pasal 7

Penetapan jaringan trayek, kebutuhan kendaraan dan evaluasi kebutuhan penambahan kendaraan untuk pelayanan angkutan dalam trayek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6, dilakukan oleh;

- a. Menteri Perhubungan atau pejabat yang ditunjuk, untuk jaringan trayek lintas batas negara sesuai dengan perjanjian antar negara;
- b. Direktur Jenderal, untuk jaringan trayek yang melalui lebih dari satu daerah propinsi;
- c. Gubernur, untuk jaringan yang melalui antar daerah Kabupaten/Kota dalam satu daerah propinsi;
- d. Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta, untuk jaringan trayek yang seluruhnya berada dalam wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
- e. Bupati, untuk jaringan trayek yang seluruhnya berada dalam daerah Kabupaten;
- f. Walikota, untuk jaringan trayek yang seluruhnya berada dalam daerah Kota

Mengacu pada ketentuan-ketentuan hukum diatas, pelaksanaan proses pengadaan BRT berada sepenuhnya pada Pemerintah Daerah. Hal tersebut yang diduga menyebabkan terjadinya mekanisme pengadaan jasa BRT yang berbeda-beda di setiap daerah. Misalnya, Bandung menetapkan mekanisme tender untuk setiap koridor, Semarang mengadakan penunjukan langsung, sedangkan Pekanbaru menggunakan mekanisme tender namun pemenang tender akan menguasai seluruh koridor yang ada.

Mengenai ketentuan pelaksanaan teknis, Departemen Perhubungan sudah menerbitkan Pedoman Teknis sebagai dasar pedoman pelaksanaan, namun pada kenyataannya

pemerintah daerah tidak/belum melaksanakan rencana penyelenggaraan sesuai Pedoman Teknis, karena kebijakan pemerintah daerah terutama walikota yang berbeda-beda.

Pelaksanaan juga bisa berbeda karena desakan masyarakat yang antusias terutama di daerah wilayah Kabupaten yang bersebelahan dengan Kota yang menyelenggarakan BRT, bahkan diantara Pemerintah Kabupaten sanggup menyediakan sendiri haltenya. Namun penyelenggaraan dengan rute kota-kabupaten dapat menyebabkan kerancuan atau bahkan "pelanggaran" jika tidak ditangani dengan baik karena pada pasal 7 KM Perhubungan No. 35 Tahun 2003 huruf f menyatakan bahwa Walikota menetapkan jaringan trayek perkotaan, sedangkan penyelenggaraan trayek kota-kabupaten ditetapkan oleh Gubernur.

Pada pasal 6 KM No. 35 Tahun 2003 ketentuan penambahan angkutan pada tiap-tiap trayek dilakukan jika sudah mencapai pertimbangan tertentu, dalam hal ini BRT bukan dimaksudkan sebagai penambahan angkutan, namun sebagai pengganti angkutan lama atau peremajaan, meski kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pengusaha angkutan yang sudah tergabung dalam konsorsium operator BRT belum juga menghentikan kegiatan operasi angkutan kotanya.

### **3.2 Analisa Perilaku *Buss Rapid Transit***

Pembangunan BRT (*Bus Rapid Transit*) sebagai angkutan umum massal merupakan konsep reformasi angkutan yang dicanangkan oleh Pemerintah Pusat. Tujuan dibangunnya BRT ini adalah untuk menyediakan layanan jasa angkutan orang yang lebih aman, nyaman, dan tepat waktu. BRT juga diharapkan akan menjadi salah satu solusi untuk menanggulangi kemacetan lalu lintas yang ada di kota-kota besar.

BRT pertama kali diterapkan di Jakarta dengan nama Bus Trans Jakarta. Kemudian pemerintah juga membangun proyek BRT di beberapa daerah lain seperti Bandung, Jogjakarta, Semarang serta Pekanbaru. Masing-masing daerah tersebut menerapkan sistem yang berbeda dalam pengelolaan BRT. Hal ini sangat tergantung pada kondisi daerah setempat, kebijakan pemerintah daerah, serta kemungkinan konflik sosial yang dapat timbul dari pemberlakuan sistem transportasi baru.

Pemerintah dalam pengelolaan BRT berperan sebagai regulator. Pemerintah hanya menentukan standar kualitas, standar pelayanan, serta tarif BRT termasuk subsidi. Pengoperasian BRT sepenuhnya dilakukan oleh pelaku usaha swasta. Sehingga konsep pembangunan dan pengelolaan BRT merupakan kerjasama pemerintah dengan swasta.

Penerapan *competition for the market* dalam pemilihan operator BRT akan melindungi hak pelaku usaha untuk masuk ke dalam pasar. Dalam hal ini, tidak semua kebijakan daerah menerapkan prinsip tersebut. Berbagai pertimbangan, terutama yang menyangkut konflik sosial menyebabkan pemerintah daerah tidak menerapkan prinsip *competition for the market*.

Beberapa Pemerintah Daerah seperti Semarang, Bandung dan Jogjakarta menerapkan penunjukan langsung bagi operator BRT. Operator yang ditunjuk merupakan perusahaan baru berbentuk PT (Perseroan Terbatas) yang merupakan konsorsium dari operator-operator angkutan kota yang telah ada sebelumnya. Beberapa pertimbangan Pemerintah Daerah setempat sehingga menerapkan penunjukan langsung adalah :

- a. Menghindari konflik sosial antara operator BRT dengan operator Angkutan Kota
- b. Mengurangi jumlah kendaraan umum
- c. Melindungi pengusaha lokal

Pemerintah Daerah melalui Dinas Perhubungan mengatur pemberian ijin trayek bagi kendaraan Angkutan Kota tersebut. Keberadaan Angkutan Kota sendiri telah menjadi ladang usaha bagi para pelaku usaha yang terlibat di dalamnya bahkan sudah sangat lama. Ketika pemerintah ingin menerapkan BRT, tentu pelaku-pelaku usaha ini lah yang akan terkena dampaknya secara langsung. BRT merupakan sarana transportasi yang jauh lebih nyaman, aman dan tepat waktu. Jika masyarakat lebih memilih untuk menggunakan BRT, maka lambat laun pelaku usaha Angkutan Kota akan mengalami kerugian, sedangkan mereka adalah pelaku usaha lokal yang telah lama ada. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah membentuk konsorsium para pelaku usaha Angkutan Kota yang telah ada sebelumnya, terutama yang memiliki ijin trayek yang dilalui koridor BRT. Konsorsium ini ditunjuk secara langsung untuk menjadi operator BRT.

Kebijakan Pemerintah Daerah yang menunjuk langsung konsorsium pelaku usaha Angkutan Kota merupakan bentuk perlindungan pemerintah terhadap pengusaha lokal. Karena jika pelelangan dilakukan, pelaku usaha lokal harus bersaing dengan pelaku usaha dari luar. Oleh

karena itu, pemerintah daerah Semarang, Bandung dan Jogjakarta melakukan penunjukan langsung.

Skema pembentukan konsorsium ini telah berhasil dilaksanakan di Jogjakarta dan Pekanbaru. Sedangkan di Bandung, pembentukan konsorsium mengalami kendala penolakan dari operator Angkutan Kota yang menolak adanya BRT di Bandung. Hingga saat ini, BRT di Bandung tidak dapat dioperasikan.

Penunjukan konsorsium sebagai operator BRT juga dapat berdampak positif bagi pengurangan kemacetan dan lingkungan, karena dengan menjadi operator BRT, para pelaku usaha yang tergabung dalam konsorsium memiliki kewajiban untuk mengganti angkutan mereka dengan BRT. Dengan istilah lain, penggantian kendaraan ini hanya bersifat seperti peremajaan tanpa ada penambahan kendaraan umum yang baru.

Dari sudut persaingan usaha, penunjukan langsung operator BRT tidak menerapkan prinsip *competition for the market*. Penunjukan langsung operator BRT dapat menutup peluang bagi pelaku usaha lain yang memiliki kapabilitas dalam mengelola BRT. Kebijakan Pemerintah Daerah tersebut telah menghilangkan kompetisi yang pada akhirnya dapat menghilangkan kesempatan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik.

Berbeda dengan Pemerintah Daerah Semarang, Bandung dan Jogjakarta, Pemerintah Daerah Pekanbaru menerapkan sistem lelang dalam memilih operator BRT. Namun dalam proses lelang tersebut terkesan bahwa Pemerintah Daerah Pekanbaru hanya ingin memenuhi aturan, sedangkan persyaratan dari lelang tersebut telah menunjuk pada salah satu pelaku usaha, yaitu PT Trans Metro yang merupakan konsorsium dua puluh enam pelaku usaha Angkutan Kota yang telah ada sebelumnya. Sedangkan tujuan dipilihnya konsorsium tersebut sebagai pengelola BRT adalah untuk melindungi pelaku usaha angkutan kota yang telah ada sebelumnya sehingga dapat menghindari konflik yang akan timbul jika operator angkutan kota harus bersaing dengan BRT.

Selain berkaitan dengan pemilihan operator BRT, evaluasi terhadap kinerja operator pun perlu untuk diperhatikan. Jika Pemerintah melakukan penunjukan langsung, dikhawatirkan tidak akan terjadi perbaikan kualitas layanan bagi masyarakat. Pemerintah tidak dapat menggunakan operator lain yang berpotensi untuk memberikan pelayanan lebih bagus

daripada operator yang ditunjuk oleh pemerintah, serta dapat menghambat potensi pengembangan inovasi.

### **3.3 Analisa Kerjasama Penyelenggaraan Terminal antara Pemerintah dan Swasta**

Skema kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) dalam pengelolaan layanan publik, telah diterapkan Pemerintah Kota Jogjakarta dalam mengelola Terminal Giwangan, meskipun pada akhirnya kontrak kerjasama pemerintah dengan swasta tersebut harus berhenti sebelum waktu yang telah disepakati.

Proses pemilihan operator terminal Giwangan sudah menerapkan prinsip *competition for the market*. Pemerintah Kota Jogjakarta membuka kesempatan bagi pelaku usaha swasta untuk membangun dan mengelola Terminal Giwangan melalui mekanisme tender. Proses pemilihan tersebut dilakukan pada tahun 2002. Pada akhirnya, PT. Perwita Karya menjadi pemenang yang menjadi pengelola Terminal Giwangan dengan kontrak selama 30 tahun.

Kerjasama Pemerintah dengan Swasta dapat mempercepat pembangunan infrastruktur, sehingga dapat menunjang pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Skema kerjasama pemerintah dengan swasta dalam pembangunan dan pengelolaan Terminal Giwangan memberikan beberapa manfaat antara lain masyarakat dapat menggunakan fasilitas publik, yaitu terminal yang lebih nyaman.

Kerjasama antara pemerintah dan swasta dalam pembanguana dan pengelolaan Terminal Giwangan, adalah kerjasama dengan skema *Public- Private Partnership* (PPP). Skema PPP merupakan kemitraan Pemerintah – Swasta yang melibatkan investasi yang besar/padat modal dimana sektor swasta membiayai, membangun, dan mengelola prasarana dan sarana, sedangkan pemerintah sebagai mitra yang menangani *pengaturan pelayanan*, dalam hal ini tetap sebagai *pemilik asset dan pengendali pelaksanaan* kerjasama<sup>1</sup>.

Dalam pengelolaan Terminal Giwangan, pendapatan dari retribusi sepenuhnya menjadi pendapatan asli daerah. Pemerintah Kota dan PT. Perwita menyepakati untuk menetapkan jumlah minimal setoran tersebut. Pemerintah Kota Jogjakarta dan PT. Perwita menyepakati bahwa setiap tahunnya PT. Perwita harus menyetorkan pungutan retribusi minimal sebesar tujuh puluh lima juta Rupiah. Nilai tersebut dihitung dari perhitungan jumlah retribusi di

---

<sup>1</sup> (<http://diskimrum.jabarprov.go.id/etc/artikel/KERJASAMA PEMERINTAH DAN SWASTA.pdf>).



Terminal Giwangan pada tahun 2002. Namun, dalam perkembangannya, jumlah perolehan retribusi di Terminal Giwangan semakin menurun. Penurunan pendapatan retribusi tersebut tidak diikuti dengan penurunan kewajiban PT. Perwita untuk menyetorkan retribusi terhadap PAD. Oleh karena itu, PT. Perwita mengalami kerugian. Nilai minimal setoran tersebut tidak disesuaikan dengan perkembangan jumlah penumpang yang memasuki Terminal Giwangan

Selain melalui retribusi, pendapatan lain yang diharapkan dari adanya terminal bis adalah pendapatan dari fasilitas komersial seperti kios dan mall. Namun hingga saat ini, kios di Terminal Giwangan tidak terisi penuh, sehingga PT. Perwita menilai bahwa kerugian yang lebih besar dapat terjadi jika pembangunan mall dilaksanakan. Pada akhirnya, PT. Perwita menyerahkan kembali pengelolaan Terminal Giwangan kepada Pemkot Jogjakarta.

Pengelolaan terminal oleh swasta, seperti kasus Terminal Giwangan, menunjukkan bahwa sarana publik tetap harus dijaga, sehingga tetap memberikana pelayanan yang layak bagi masyarakat, bahkan dengan kualitas yang lebih baik. Namun di sisi lain, pengelolaan layanan publik juga harus memberikan keuntungan bagi pengelolanya. Pengelolaan layanan publik seperti Terminal tetap membutuhkan jaminan dari pemerintah supaya dapat terus beroperasi dan memberikan layanan yang semakin baik bagi masyarakat.

Pengelolaan Terminal Giwangan yang dilakukan oleh swasta (PT. Perwita), menunjukkan kualitas pelayanan yang lebih baik. Kondisi terminal yang dikelola oleh swasta sangat berbeda jauh dengan terminal pada umumnya. Kebersihan dan kenyamanan di terminal sangat terjaga, pengaturan kendaraan sangat diperhatikan, keamanan sangat terjaga, dan fasilitas komersial pun disediakan. Sehingga masyarakat dapat menggunakan fasilitas publik yang lebih nyaman.

Namun pada kenyataannya, minat masyarakat menggunakan fasilitas dalam Terminal Giwangan tidak terlalu besar. Pada perkembangannya, jumlah pengunjung Terminal Giwangan semakin menurun, sehingga tidak bisa memenuhi target pendapatan retribusi. Hal ini karena penumpang lebih memilih untuk menunggu bus di pool bus, atau di luar terminal, dan bus dari luar kota lebih memilih untuk berhenti di terminal kota yang lain, serta semakin banyak minat masyarakat untuk menggunakan sepeda motor dibandingkan dengan menggunakan kendaraan umum.

Pola kerjasama antara Pemerintah Kota Jogjakarta dengan pihak swasta dalam mengelola terminal perlu ditinjau kembali. Sehingga masyarakat tetap akan mendapatkan layanan dan fasilitas umum yang semakin baik, serta pihak pengelola (pihak swasta) tetap mendapatkan keuntungan bagi perusahaannya. Mekanisme target setoran retribusi yang ditetapkan Pemerintah Kota Jogjakarta terbukti tidak selalu dapat dipenuhi oleh pihak pengelola, sehingga pengelola mengalami kerugian.

Skema KPS dalam pengelolaan Terminal Giwangan ataupun sarana publik lain bukan merupakan pengalihan tugas pemerintah kepada pihak swasta. Pemerintah tetap perlu menjalankan perannya untuk melayani masyarakat. Meskipun pengelolaan terminal dilakukan oleh swasta, namun pemerintah tetap perlu menjalankan fungsi regulasi untuk menjamin kebutuhan masyarakat terpenuhi dengan kualitas yang semakin baik.

## IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 4.1. Kesimpulan

Berdasarkan berbagai uraian di atas dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Pada dasarnya regulasi nasional yang mengatur mengenai penunjukan operator swasta dalam penyelenggaraan terminal serta penyelenggaraan busway bersifat netral terhadap isu persaingan usaha. Secara keseluruhan tidak terdapat pengaturan dalam regulasi angkutan darat yang secara langsung melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat. Bahkan kebijakan Pemerintah untuk membuka pengelolaan terminal kepada swasta seperti yang terjadi di Giwangan Yogyakarta, telah sesuai dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dimana pembukaan peluang bagi swasta untuk berusaha di bidang tersebut diharapkan dapat melahirkan terminal dengan pelayanan yang baik, efisien dan menguntungkan bagi Pemda, operator sekaligus konsumen.
2. Permasalahan dalam penyelenggaraan busway dan penyelenggaraan terminal yang melibatkan swasta di dalamnya lebih terjadi karena masalah implementasi di lapangan yang lebih disebabkan oleh tidak adanya, kerangka regulasi yang komprehensif mengatur kedua permasalahan tersebut.

Permasalahan tersebut menyebabkan implementasi kebijakan angkutan darat di berbagai daerah menjadi tidak seragam dan berpotensi melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat misalnya dalam penunjukan operator busway yang tidak dilakukan dengan mekanisme pemilihan yang baik.

### 4.2. Rekomendasi

Memperhatikan hasil analisis tersebut di atas, maka dengan ini KPPU menyarankan kepada Pemerintah untuk :

1. Mengatur kebijakan implementasi pelaksanaan BRT di seluruh wilayah Indonesia, dengan mengacu kepada prinsip-prinsip efisiensi dan persaingan usaha yang sehat dan efisien. Melalui pedoman tersebut, diharapkan BRT akan menjadi alternatif transportasi yang tarifnya terjangkau dengan kualitas pelayanan yang memuaskan..
2. Mengatur kebijakan tentang keterlibatan swasta dalam pengelolaan terminal bisa menjadi rujukan bagi setiap daerah yang ingin mengimplementasikannya. Hal ini dilakukan agar tujuan keterlibatan swasta dalam upaya mendongkrak kinerja terminal sebagai sarana publik, dapat terwujud tanpa hadirnya praktek monopoli yang dilakukan swasta pengelola terminal.