

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



KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
2009

BACKGROUND PAPER
ANALISIS KEBIJAKAN PERSAINGAN
DALAM INDUSTRI ANGKUTAN DARAT INDONESIA

1. Latar Belakang

Sektor perhubungan adalah sebuah sektor yang menjadi tulang punggung bagi perkembangan ekonomi sebuah negara. Melalui sektor perhubungan maka ekonomi bergerak secara dinamis dari waktu ke waktu. Sistem perhubungan (transportasi) yang baik akan memiliki pengaruh besar terhadap upaya mendorong ke arah tumbuhnya ekonomi yang efisien dan berdaya saing. Sebaliknya sistem perhubungan yang buruk dari sebuah negara juga akan sangat berpengaruh terhadap munculnya ekonomi biaya tinggi di negara tersebut.

Taksi dan angkutan kota merupakan dua jenis angkutan darat di Indonesia, yang perannya sangat melekat erat dalam keseharian masyarakat perkotaan. Pada tahun 2007 saja, jumlah taksi yang beroperasi di Jakarta yang dioperasikan 44 perusahaan, mencapai 16.045 unit.¹ Jumlah tersebut terus meningkat seiring dengan bertambahnya taksi baru yang melayani masyarakat DKI Jakarta saat ini.

Terkait dengan industri taksi di DKI Jakarta dan di kota-kota besar lain di Indonesia, satu hal yang saat ini menjadi isu menarik adalah pengaturan mengenai tarif taksi. Seiring dengan kenaikan biaya Bahan Bakar Minyak (BBM), tarif taksi khususnya di DKI Jakarta, semenjak tahun 2005, mengalami perkembangan yang menarik yaitu lahirnya tarif taksi lama. Tarif taksi lama adalah tarif taksi yang lebih rendah dibanding tarif taksi normal yang ditetapkan Pemerintah. Penerapan tarif taksi lama oleh sebagian operator taksi, rupanya cukup menarik minat konsumen, dimana konsumen dapat memilih tarif terbaik sesuai dengan kemampuannya. Penerapan tarif taksi lama ini telah mendorong beberapa operator taksi seperti Taksi Ekspres dan Taksi Putra mengambil porsi yang lebih besar dari pasar industri taksi di DKI Jakarta khususnya.

¹ Sinar Harapan, Kamis, 26 Juli 2007: Awal Agustus, Taksi Baru VW Beroperasi di DKI,

Sejak bulan Juni 2008, di beberapa daerah termasuk DKI Jakarta, terbit aturan mengenai tarif batas atas dan tarif batas bawah. Di DKI Jakarta, melalui Surat Keputusan (SK) Gubernur DKI Jakarta No.51/2008 tentang penyesuaian tarif taksi yang berlaku per Juni 2008, Pemda DKI Jakarta mengatur bahwa tarif taksi dibatasi pada tarif batas atas. Dengan berlakunya SK Gubernur tersebut maka tarif taksi batas bawah untuk buka pintu adalah Rp 5.000, dengan tarif per kilometer (km) adalah Rp 2.500. Tarif tersebut lebih mahal dibandingkan tarif taksi lama yaitu Rp 4.000/buka pintu². Sedangkan tarif batas bawah ditetapkan oleh Organisasi Angkutan Darat (Organda) selaku pelaku usaha dalam industri tersebut³.

Tidak hanya di DKI Jakarta, beberapa daerah lain di Indonesia juga berlaku kenaikan tarif taksi. Berikut adalah tarif taksi baru di beberapa daerah.

Tabel 1
Tarif Taksi di Beberapa Daerah

Tarif taksi di beberapa daerah		
Tarif baru	Buka pintu	Per km
Jakarta (bawah)	5.000	2.500
Lombok	4.500	2.750
Surabaya	5.000	3.250
Semarang (atas)	5.000	2.750
Semarang (bawah)	4.500	2.500
Yogyakarta		5.500

Sumber : Bisnis Indonesia, 15 September 2008

Regulasi terkait tarif batas atas dari prinsip persaingan usaha, merupakan upaya untuk melindungi konsumen dari penerapan *excessive pricing*. Regulasi tersebut selaras dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Sementara itu, regulasi yang menetapkan batas bawah seperti yang diatur oleh Organda DKI Jakarta, akan menjadi hambatan bagi pelaku usaha yang mampu melakukan efisiensi perusahaan dan bermuara pada tarif rendah di bawah tarif batas bawah yang ditetapkan. Hal ini secara jangka panjang akan

² Bisnis Indonesia, Senin, 15 September 2008 : Ancaman pencabutan izin dorong kenaikan tarif taksi

³ Kompas, Senin, 16 Juni 2008 : Tarif Baru Taksi Diberlakukan

menimbulkan inefisiensi sektor dan berpotensi menghilangkan inovasi pelaku usaha. Pada akhirnya hal ini akan mereduksi kesejahteraan masyarakat karena masyarakat tidak lagi dapat menikmati tarif taksi yang lebih murah, di bawah tarif batas bawah tersebut.

Selain itu, penerapan tarif batas bawah taksi oleh Organda di atas, merupakan praktek yang berpotensi melanggar UU No. 5 tahun 1999. Pelaku usaha yang bersepakat untuk menetapkan harga merupakan perilaku kartel yang dilarang oleh UU No. 5 Tahun 1999.

Dalam industri angkutan kota, permasalahan lain yang seringkali mengemuka adalah terkait dengan regulasi izin operasi angkutan kota, yang terkesan tidak ditegakkan dengan baik. Sebagai contoh, hasil survey KPPU kepada beberapa *dealer* mobil di Bogor, memberikan fakta bahwa pengurusan izin trayek untuk angkutan kota di Bogor dapat dilakukan oleh *dealer* mobil, atau dengan kata lain calon pengusaha angkot tidak perlu harus mengurus sendiri perizinan rutenya ke DLLAJ. Bahkan di salah satu *dealer*, mobil angkot hanya dijual apabila pembeli sekaligus membeli izin trayeknya.

Berbagai permasalahan terkait dengan regulasi angkutan darat dan implementasinya sebagaimana dipaparkan di atas, mendorong KPPU untuk dapat memperoleh data dan informasi yang lebih komprehensif serta menganalisisnya dari sisi persaingan usaha.

2. Temuan KPPU

KPPU telah melakukan survey ke berbagai kota terkait dengan isu perizinan dan tarif taksi. Adapun temuan KPPU mengenai isu perizinan adalah sebagai berikut :

Tabel 2
Praktek Perizinan Angkutan Kota di Beberapa Kota Indonesia

	Medan	DIY	Bandung	Semarang	Makassar	DKI Jakarta
Operator Angkot	Perseorangan dapat menjadi operator	Harus tergabung dalam koperasi	Perseorangan dapat menjadi operator	Perseorangan dapat menjadi operator	Harus tergabung dalam Koperasi, perusahaan	Koperasi/Perusahaan

	Medan	DIY	Bandung	Semarang	Makassar	DKI Jakarta
Regulasi	Peraturan Walikota Medan No. 4 Tahun 2008	Peraturan Gubernur DIY	SK Gubernur No. 551.23/2039/Sarek	Perda No. 3 Tahun 1997	Peraturan Gubernur Nomor 6 Tahun 2008.	Surat Persetujuan Gubernur DKI Jakarta No. 1065/-1.811.1
Bundling Angkot	Tidak ada penambahan izin baru. Terjadi dalam penjualan unit angkot dengan izin yang belum habis.	Tidak ada penambahan izin baru.	Tidak ada penambahan izin baru. Terjadi dalam penjualan unit angkot dengan izin yang belum habis.	Ada. Berupa penjualan izin baru oleh dealer, maupun izin yg belum habis yg melekat di unit kendaraan.	Tidak ada penambahan izin baru.	Tidak ada penambahan izin baru.

Sumber : Survey KPPU, 2008

KPPU menemukan bahwa di daerah-daerah yang disurvei, penjualan izin angkutan kota masih terjadi. Di Semarang, penjualan izin terjadi baik untuk izin baru yang dilakukan oleh dealer, maupun izin yang belum habis dan melekat kepada kendaraan angkutan kota dari pemilik lama kepada pemilik baru. Sedangkan di kota-kota lain karena tidak terdapat penambahan izin baru memang tidak ada lagi penjualan izin oleh dealer. Meskipun demikian, izin yang belum habis masa berlakunya dapat dipindahtangankan kepada pemilik baru.

Adapun terkait dengan penetapan tarif taksi, temuan KPPU di beberapa kota adalah sebagai berikut :

Tabel 3.
Mekanisme Penetapan Tarif Taksi di Berbagai Kota

	Medan	DIY	Bandung	Semarang	Makassar	DKI Jakarta
Tarif Taksi	satu tarif	satu tarif	Batas atas dan batas bawah. Tidak ada tarif antara.	Batas atas, batas bawah. Tidak ada tarif antara.	satu tarif	Batas atas, batas bawah. Tidak ada tarif antara.
Ditetapkan Oleh	Pemda	Pemda	Pemda	Organda	Pemda	Tarif batas atas oleh Pemda, Batas Bawah oleh Organda

Sumber : Survey KPPU, 2008

Tabel tersebut menunjukkan bahwa mekanisme penetapan tarif taksi di berbagai daerah berbeda-beda. Sebagian menerapkan satu tarif seperti di Medan, Yogyakarta dan Makassar, sedangkan sebagian yang lain menetapkan tarif batas atas dan bawah (DKI Jakarta dan Yogyakarta). Di Semarang, tarif batas atas dan bawah seluruhnya ditetapkan oleh Organda, sedangkan di DKI Jakarta tarif batas atas ditetapkan Pemda dan tarif batas bawah ditetapkan oleh Organda.

3. Regulasi Angkutan Darat

Secara umum, industri angkutan darat di Indonesia diatur melalui beberapa regulasi sebagai berikut :

1. Undang-undang (UU) No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
2. Peraturan Pemerintah (PP) No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan
3. Keputusan Menteri (KM) No. 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan

Dalam UU No. 14 Tahun 1992, angkutan didefinisikan sebagai pemindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan. Adapun jaringan transportasi jalan adalah serangkaian simpul dan/atau ruang kegiatan yang dihubungkan oleh ruang lalu lintas sehingga membentuk satu kesatuan sistem jaringan untuk keperluan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan.

UU No. 14 Tahun 1992, mengamanatkan bahwa transportasi jalan diselenggarakan dengan tujuan untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan dengan selamat, aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien, mampu memadukan modal transportasi lainnya, menjangkau seluruh pelosok wilayah daratan, untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas sebagai pendorong, penggerak dan penunjang pembangunan nasional dengan biaya yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.

3.1. Pengaturan Mengenai Trayek

Pengaturan lebih lanjut mengenai pelayanan angkutan orang dengan kendaraan umum dilaksanakan dengan trayek tetap dan teratur dan tidak dalam trayek terdapat dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah (PP) No. 41 Tahun 1993. Berdasarkan Pasal 6 diatur bahwa pelayanan angkutan orang dengan kendaraan umum dalam trayek tetap dan teratur dilakukan dengan jaringan trayek yang pengaturannya lebih lanjut diatur dalam Keputusan Menteri.

Berdasarkan Pasal 7, jaringan trayek tetap dan teratur tersebut terdiri dari :

- a. Trayek antar kota antar propinsi yaitu trayek yang melalui lebih dari satu wilayah Propinsi daerah tingkat I
- b. Trayek antar kota dalam propinsi yaitu trayek yang melalui antar Daerah Tingkat II dalam satu wilayah Propinsi Daerah Tingkat I
- c. Trayek kota yaitu trayek yang seluruhnya berada dalam satu wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II atau trayek dalam DKI Jakarta
- d. Trayek pedesaan yaitu trayek yang seluruhnya berada dalam satu Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II
- e. Trayek lintas batas negara yaitu trayek yang melalui batas negara

Untuk melakukan kegiatan angkutan dalam trayek tetap dan teratur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a PP No. 41 Tahun 1993 , pelaku usaha wajib memiliki izin trayek yang diberikan oleh Menteri (Pasal 26). Izin trayek tersebut akan diberikan apabila pelaku usaha memenuhi persyaratan sebagai berikut (Pasal 27) :

- a. memiliki izin usaha angkutan;
- b. memiliki atau menguasai kendaraan bermotor yang laik jalan;
- c. memiliki atau menguasai fasilitas penyimpanan kendaraan bermotor;
- d. memiliki atau menguasai fasilitas perawatan kendaraan bermotor.

Pembukaan trayek baru dilakukan dengan ketentuan: (Pasal 28)

- a. adanya permintaan angkutan yang potensial dengan perkiraan faktor muatan di atas 70 % (tujuh puluh persen), kecuali angkutan perintis;
- b. tersedianya fasilitas terminal yang sesuai.

Penetapan trayek yang terbuka untuk penambahan jumlah kendaraan bermotor dilakukan dengan ketentuan : (Pasal 28 ayat (2))

- a. faktor muatan rata-rata di atas 70 % (tujuh puluh persen);
- b. tersedianya fasilitas terminal yang sesuai.

Evaluasi kebutuhan penambahan jumlah kendaraan bermotor pada tiap-tiap trayek dan wajib mengumumkannya sekurang-kurangnya sekali dalam 6 (enam) bulan yang dilakukan oleh Menteri. Perusahaan angkutan yang telah memiliki izin trayek dapat diizinkan untuk menambah jumlah kendaraan bermotor dengan ketentuan : (PP No. 41 Tahun 1993 Pasal 29)

- a. trayek yang dilayani masih terbuka untuk penambahan kendaraan bermotor;
- b. fasilitas penyimpanan serta perawatan kendaraan sesuai dengan jumlah kendaraan bermotor yang dimiliki atau dikuasai.

3.2. Pengaturan mengenai Perizinan

Perizinan dalam industri angkutan umum, terdiri dari 3 jenis yaitu izin usaha, izin trayek dan izin operasional. Adapun pengaturan terhadap ketiga jenis izin tersebut secara lebih rinci adalah sebagai berikut :

PP No. 41 Tahun 1993 Pasal 18 ayat 1 mengatur bahwa kegiatan usaha angkutan orang dan/atau angkutan barang dengan kendaraan umum 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.

Terhadap pelaku usaha sebagaimana disebutkan di atas, izin usaha angkutan diberikan untuk jangka waktu selama perusahaan yang bersangkutan masih menjalankan usahanya (Pasal 18 (3)). Adapun persyaratan untuk memperoleh izin usaha angkutan, adalah sebagai berikut (Pasal 20) :

- a. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
- b. memiliki Akte Pendirian Perusahaan bagi pemohon yang berbentuk badan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) huruf a dan

huruf b, akte pendirian koperasi bagi pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) huruf c dan tanda jati diri bagi pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) huruf d;

- c. memiliki surat keterangan domisili perusahaan;
- d. memiliki Surat Izin Tempat Usaha (SITU);
- e. pernyataan kesanggupan untuk memiliki atau menguasai kendaraan bermotor;
- f. pernyataan kesanggupan untuk menyediakan fasilitas penyimpanan kendaraan bermotor.

Permohonan izin usaha angkutan diajukan kepada : (Pasal 37)

- a. Bupati atau Walikota sesuai domisili perusahaan, baik untuk kantor pusat maupun kantor cabang
- b. Gubernur DKI Jakarta untuk pemohon yang berdomisili di DKI Jakarta

Pada pasal 23, diatur bahwa izin usaha angkutan yang telah diberikan akan dicabut apabila :

- a. perusahaan angkutan melanggar mengenai kewajiban penguasa angkutan umum yang telah mendapatkan izin angkutan
- b. perusahaan angkutan tidak melakukan kegiatan usaha angkutan.

Pencabutan izin usaha angkutan dilakukan melalui proses peringatan tertulis sebanyak tiga kali berturut-turut dengan tenggang waktu masing-masing satu bulan. Apabila peringatan tersebut tidak diindahkan, dilanjutkan dengan pembekuan izin usaha angkutan untuk jangka waktu satu bulan. Jika pembekuan izin usaha angkutan habis jangka waktunya dan tidak ada usaha perbaikan, izin usaha angkutan dicabut. (Pasal 23 ayat (2), (3) dan (4)). Izin usaha angkutan dapat dicabut tanpa melalui proses peringatan dan pembekuan izin, dalam hal perusahaan yang bersangkutan (Pasal 24) :

- a. melakukan kegiatan yang membahayakan keamanan negara;
- b. memperoleh izin usaha angkutan dengan cara tidak sah.

Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk izin usaha angkutan, peringatan tertulis, pembekuan dan pencabutan izin usaha angkutan, tata

cara laporan usaha angkutan serta penatausahaan informasi perizinan diatur dengan Keputusan Menteri.

3.2. Izin Operasi Angkutan

Untuk melakukan kegiatan pengangkutan dengan kendaraan umum tidak dalam trayek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, wajib memiliki izin operasi angkutan yang diberikan oleh Menteri (Pasal 35). Untuk memperoleh izin operasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) wajib memenuhi persyaratan : (Pasal 36)

- a. memiliki izin usaha usaha angkutan;
- b. memiliki atau menguasai kendaraan bermotor yang laik jalan;
- c. memiliki atau menguasai fasilitas penyimpanan kendaraan bermotor;
- d. memiliki atau menguasai fasilitas perawatan kendaraan bermotor.

Penetapan wilayah operasi yang terbuka untuk penambahan jumlah kendaraan bermotor, dilakukan apabila tingkat penggunaan kendaraan bermotor di atas 60 % (enam puluh persen). Menteri melakukan evaluasi kebutuhan penambahan jumlah kendaraan bermotor pada tiap-tiap wilayah operasi dan wajib mengumumkannya sekurang-kurangnya sekali dalam 6 (enam) bulan. (Pasal 37).

Permohonan izin operasi angkutan diajukan kepada Menteri. Persetujuan atau penolakan permohonan izin operasi diberikan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap. Penolakan izin operasi diberikan secara tertulis disertai alasan penolakan. (Pasal 38)

KM 35 tahun 1993 diatur bahwa ijin operasi diberikan oleh : (Pasal 76)

- a. Direktorat Jenderal untuk
 1. angkutan taksi yang melayani khusus untuk pelayanan ke dan dari tempat tertentu yang memerlukan tingkat pelayanan tinggi seperti bandara dan wilayah operasinya lebih dari satu daerah propinsi
 2. angkutan pariwisata

- b. Gubernur untuk :
 - 1. angkutan taksi yang melayani khusus untuk pelayanan ke dan dari tempat tertentu yang memerlukan tingkat pelayanan tinggi seperti bandara, dan wilayah operasinya lebih dari satu daerah kabupaten/kota dalam satu Propinsi
 - 2. angkutan sewa sesuai penetapan kebutuhan angkutan dari direktur jenderal sebagai tugas dekonsentrasi
- c. Gubernur DKI Jakarta, untuk angkutan taksi yang melayani wilayah operasi lebih dari satu Propinsi kecuali sesuai penetapan kebutuhan angkutan dari Direktur Jenderal sebagai tugas dekonsentrasi
- d. Bupati/ Walikota untuk :
 - 1. angkutan taksi yang melayani wilayah operasi lebih dari satu propinsi sesuai penetapan kebutuhan angkutan dari Direktur Jenderal sebagai tugas dekonsentrasi angkutan taksi yang melayani wilayah

3.3. Pengaturan mengenai Struktur Dan Golongan Tarif Angkutan

Tarif angkutan terdiri dari tarif angkutan penumpang dan tarif angkutan barang. Tarif angkutan penumpang sendiri dalam PP No. 41 Tahun 1993 (Pasal 43 dan 44) terdiri dari tarif dalam trayek tetap dan teratur dan tarif tidak dalam trayek.

Golongan tarif angkutan penumpang dalam trayek tetap dan teratur terdiri dari tarif pelayanan ekonomi dan tarif pelayanan non-ekonomi. Kriteria pelayanan dan besarnya perimbangan jumlah armada yang dimiliki oleh perusahaan angkutan untuk melakukan pelayanan ekonomi dan pelayanan non-ekonomi ditetapkan oleh Menteri. (Pasal 45).

Struktur tarif angkutan penumpang terdiri dari : (Pasal 46)

- a. Struktur tarif pelayanan ekonomi dalam trayek tetap dan teratur terdiri dari tarif dasar dan tarif jarak.
- b. Struktur tarif pelayanan non-ekonomi dalam trayek tetap dan teratur terdiri dari tarif dasar, tarif pelayanan tambahan dan tarif jarak.

Tarif dasar tersebut di atas ditetapkan dengan Keputusan Menteri. Adapun tarif pelayanan tambahan dan tarif jarak ditetapkan oleh penyedia jasa angkutan. (Pasal 47). Tarif angkutan penumpang tidak dalam trayek kecuali taksi ditetapkan oleh penyedia jasa angkutan. Untuk trayek taksi, tarif terdiri dari tarif awal, tarif dasar tarif jarak dan tarif waktu yang ditunjukkan dalam argometer. Tarif taksi ditetapkan oleh Menteri (pasal 49). Tarif tersebut terdiri dari tarif awal, tarif dasar tarif jarak dan tarif waktu yang ditunjukkan dalam argometer.

3.4. Pengaturan Terkait Taksi

Dalam Keputusan Menteri 35 tahun 2003, pelayanan angkutan taksi merupakan pelayanan angkutan dari pintu ke pintu dalam wilayah operasi terbatas meliputi daerah kota atau perkotaan (Pasal 29). Pelayanan angkutan taksi diselenggarakan dengan ciri - ciri sebagai berikut : (Pasal 29 ayat (2)) :

- a. tidak terjadwal
- b. dilayani dengan mobil penumpang umum jenis sedan atau station wagon dan van yang memiliki kontruksi seperti sedan sesuai standar teknis yang ditetapkan Direktur Jenderal
- c. tarif angkutan berdasarkan argometer
- d. pelayanan dari pintu ke pintu

4. Analisa Persaingan Usaha

4.1. Terkait dengan Praktek Perizinan Angkutan Kota

Pada dasarnya regulasi terkait syarat-syarat pemberian izin dan pembukaan rute telah diatur oleh Pemerintah melalui PP No. 41 Tahun 1993 dan KM No. 35 Tahun 2003. Dalam regulasi tersebut telah diatur mengenai mekanisme perizinan, persyaratan bagi pelaku usaha yang mengajukan izin, kondisi yang harus dipenuhi untuk penambahan kapasitas, evaluasi, sanksi dan sebagainya. Kewenangan juga lebih banyak berada di tangan Pemerintah sebagai regulator yang mempunyai posisi netral. Namun hal yang perlu dicermati dari sisi persaingan usaha adalah regulasi di atas belum mengadopsi mekanisme pemilihan yang selaras dengan prinsip persaingan usaha yang sehat, yakni melalui seleksi dengan kriteria yang sangat ketat dalam pemilihan operator angkutankota/darat yang akan beroperasi sehingga hanya pelaku usaha yang memiliki

kompetensi tinggi dalam pengoperasian angkutan kota/darat yang terpilih. Regulasi yang ada hanya mengatur bahwa badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah; Badan usaha milik swasta nasional, koperasi dan perorangan warga negara Indonesia dapat menjadi operator dalam industri angkutan kota/darat, tanpa dijelaskan mekanismenya seperti apa sehingga mereka bisa menjadi pelaku usaha angkutan kota/darat..

Tanpa adanya mekanisme seleksi yang ketat dan sesuai dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dalam pemilihan operator angkutan kota/darat maka operator yang beroperasi dalam satu rute tidak dapat dijamin sebagai operator yang mampu menawarkan kualitas dan harga yang terbaik. Selain itu, pemberian izin kepada pelaku usaha tanpa disertai mekanisme kontrol yang ketat, akan menyulitkan Pemerintah dalam melakukan evaluasi dan kontrol terhadap kualitas layanan dan harga. Hal tersebut diperparah oleh munculnya praktek jual beli izin di lapangan, yang menyebabkan operator angkutan darat tidak tercatat dengan baik sehingga sulit untuk melakukan evaluasi/kontrol dan memberikan sanksi apabila terdapat pelanggaran.

Dari uraian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa fenomena *bundling* perizinan dan kendaraan oleh *dealer*, belum dilaksanakannya mekanisme seleksi yang selaras dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dalam pemilihan operator angkutan kota, serta rendahnya tingkat pelayanan dan keamanan industri angkutan darat disebabkan oleh rendahnya peranan Pemerintah dalam tahapan pengelolaan industri ini mulai dari perencanaan hingga monitoring.

4.2. Kebijakan Penetapan Tarif Taksi dan Persaingan Usaha

Berdasarkan survey di beberapa daerah, kebijakan tarif taksi di daerah-daerah yang disurvei tersebut bermacam-macam. Di DKI Jakarta, Jawa Barat dan Semarang, berlaku tarif batas atas dan batas bawah. Adapun Medan dan Makassar menerapkan sistem satu tarif. Di seluruh kota tersebut kecuali Semarang, tarif taksi diatur melalui Peraturan Walikota ataupun Gubernur.

Regulasi tarif angkutan darat nasional, mengatur bahwa tarif untuk angkutan ekonomi ditetapkan oleh Pemerintah, sedangkan tambahan layanan yang diberikan (dalam kelas eksekutif) tarifnya ditetapkan oleh pelaku usaha (PP No. 41 Tahun 1993). Tarif angkutan penumpang tidak dalam trayek kecuali taksi ditetapkan oleh penyedia jasa angkutan. Untuk trayek taksi, tarif terdiri dari tarif awal, tarif dasar tarif jarak dan tarif waktu yang ditunjukkan dalam argometer. Tarif taksi ditetapkan oleh Menteri dalam PP No. 41 Tahun 1993 (pasal 49). Tarif tersebut terdiri dari tarif awal, tarif dasar tarif jarak dan tarif waktu yang ditunjukkan dalam argometer. Penetapan tarif untuk taksi ditetapkan oleh Menteri. (Pasal 48 dan Pasal 49). Regulasi tersebut tidak relevan dengan fakta di lapangan, dimana tarif taksi ditetapkan oleh Pemerintah Daerah setempat untuk batas atas dan Organda untuk batas bawahnya.

Penerapan tarif batas atas oleh Pemerintah, selaras dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Kebijakan tersebut dapat menghindarkan konsumen dari eksploitasi yang mungkin dilakukan oleh produsen yang memiliki posisi dominan dalam bentuk harga yang terlalu tinggi.

Meskipun prinsip persaingan usaha mentolerir adanya penerapan batas atas oleh Pemerintah, tidak demikian halnya dengan penerapan tarif batas bawah. Penerapan batas bawah akan melindungi operator yang tidak efisien untuk tetap dapat berada dalam industri tersebut. Penerapan batas bawah juga dapat merugikan konsumen karena konsumen terpaksa harus membayar harga minimal sebesar tarif batas bawah, meskipun mungkin layanan yang diberikan kurang dari itu. Selain itu penetapan tarif batas bawah akan menyebabkan pelaku usaha yang bisa beroperasi dengan efisien dan bisa melahirkan tarif yang besarnya berada di bawah tarif batas bawah, maka dia terhambat untuk mengimplementasikan keunggulan bersaingnya tersebut. Akibatnya masyarakat kehilangan pilihan tarif murah, secara jangka panjang hal ini akan menimbulkan inefisiensi yang sangat besar.

Sementara itu, terkait dengan penetapan tarif yang dilakukan asosiasi pelaku usaha baik tarif batas atas maupun tarif batas bawah, maka hal tersebut merupakan bentuk nyata dari kartel yang dipastikan

melanggar UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Penetapan tarif oleh pelaku usaha menghilangkan terjadinya persaingan harga diantara mereka sehingga tidak dapat diperoleh harga terbaik berdasarkan mekanisme pasarbagi konsumen.

5. Kesimpulan dan Rekomendasi

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan analisis terhadap dua permasalahan utama dalam sektor angkutan darat berupa, permasalahan angkutan kota dan kebijakan penetapan tarif taksi maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Regulasi Bersifat Netral Terhadap Isu Persaingan Usaha

Secara keseluruhan Regulasi dalam Industri Angkutan Darat telah mengatur industri tersebut dengan cukup baik, dengan adanya mekanisme perizinan, evaluasi dan sanksi yang dipegang Pemerintah. Secara umum regulasi tersebut bersifat netral dan tidak bertentangan dengan prinsip persaingan usaha tidak sehat, sebagaimana diatur dalam UU No 5 Tahun 1999.

2. Permasalahan Akibat Minimnya Penegakan Regulasi

Dengan adanya mekanisme perizinan/lisensi, penentuan rute/trayek, sanksi serta pemberian kewenangan yang ada di Pemerintah, maka seharusnya pengelolaan industri angkutan kota berjalan dengan baik. Tetapi sayangnya regulasi yang cukup baik tersebut, tidak dapat diimplementasikan dengan baik akibat rendahnya upaya penegakan regulasi. Hal ini misalnya tercermin dari terjadinya jual beli izin oleh *dealer* mobil atau perseorangan terjadi. Terjadinya *bundling* izin dengan mobil dan buruknya layanan menjadi bukti nyata dari lemahnya penegakan regulasi yang ada.

Persoalan lainnya dalam industri angkutan kota adalah belum dilakukannya pemilihan operator angkutan melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat, sehingga operator yang terbaik bukanlah operator yang menawarkan kualitas pelayanan dan harga terbaik.

3. Kartel Dalam Penetapan Tarif Taksi Di Beberapa Daerah Di Indonesia

KPPU menemukan adanya penetapan tarif taksi oleh pelaku usaha di DKI Jakarta dan Semarang. Penetapan tarif oleh kumpulan pelaku usaha merupakan bentuk kartel yang dilarang oleh UU No. 5 Tahun 1999. Penetapan tarif taksi oleh pelaku usaha akan menghilangkan ruang bagi pelaku usaha untuk melakukan inovasi harga dan hanya melindungi pelaku usaha dengan kualitas buruk untuk dapat bertahan dalam industri tersebut.

5.2 Rekomendasi

Berdasarkan paparan di atas, maka dalam analisis ini kemudian direkomendasikan beberapa hal yang harus dilakukan Pemerintah, antara lain :

1. Mengoptimalkan perannya dalam pengelolaan angkutan kota melalui upaya penegakan hukum terhadap para pelanggar regulasi terkait dengan mekanisme perizinan, evaluasi dan sanksi terhadap para pelaku usaha (perseorangan maupun badan usaha). Melalui penegakan hukum yang keras dan tegas sesuai dengan regulasi, diharapkan kinerja angkutan kota akan terus membaik, khususnya menyangkut kualitas pelayanan.
2. Menggunakan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dalam memilih operator angkutan kota, dengan mengedepankan kompetensi pengelolaan. Dalam hal ini perlu ditekankan upaya pelarangan jual beli lisensi yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Apabila tidak mampu menjadi operator, lisensi hanya dapat dikembalikan kepada Pemerintah Daerah untuk kemudian ditawarkan kembali secara terbuka kepada operator lainnya melalui persaingan yang sehat.
3. Mengingat beragamnya kebijakan pengaturan taksi di berbagai daerah, maka Pemerintah Pusat diharapkan segera mengambil kebijakan untuk menyeragamkan kebijakan tersebut, dengan memberikan penekanan pada kebijakan untuk :
 - a. Hanya menetapkan tarif batas atas dalam kebijakan tarif taksi, yang lebih ditujukan untuk melindungi konsumen dari eksploitasi

operator taksi. Mencabut kebijakan tarif batas bawah yang akan berpotensi menghambat pelaku usaha yang bisa menawarkan tarif yang terjangkau oleh masyarakat.

- b. Menetapkan standar minimal kualitas pelayanan taksi dengan penindakan yang tegas terhadap para pelanggarnya.
- c. Melarang secara tegas Organda untuk menetapkan tarif, karena akan menciptakan kartel yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam UU No 5 Tahun 1999.