



Ringkasan Eksekutif:
**Dokumentasi Evaluasi
Program *Buy-the-Service*
Teman Bus di Indonesia**

Februari 2023





Institute for Transportation Development Policy (ITDP) merupakan lembaga nirlaba yang sudah berdiri sejak tahun 1985 dan berkantor pusat di New York, Amerika Serikat, dengan fokus utama menciptakan transportasi yang berkelanjutan di kota-kota di dunia. ITDP Indonesia selama hampir dua dekade telah memberikan bantuan teknis kepada pemerintah daerah di Indonesia seperti Jakarta, Semarang, Surabaya, Bandung, dan Medan dalam mendukung pengembangan transportasi berkelanjutan melalui transportasi publik massal, fasilitas pejalan kaki, manajemen parkir dan kawasan berbasis transit (TOD).

Didukung oleh:



Dipublikasikan oleh:

Institute for Transportation and Development Policy (ITDP) Indonesia

Disusun oleh:

Vinensia Nanlohy

Editor:

Faela Sufa

Gonggontua Eskanto Sitanggang

Dipublikasikan pada:

Februari 2023

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	3
DAFTAR TABEL	4
Pendahuluan	5
Rangkuman Hasil Evaluasi dan Poin Penting Pembelajaran	7
1.1. Kinerja Operasional Layanan Teman Bus di 10 Kota BTS	7
1.1. Poin Penting Hasil Audiensi Program BTS Teman Bus di 10 Kota	8
1.2. Poin Penting Pembelajaran dari Studi Kasus Kota Surakarta	14
2. Rekomendasi Keberlanjutan Program Buy-the-Service Teman Bus di Daerah	16
2.1. Pemilihan Trayek BTS	16
2.2. Pemilihan dan Sinergitas dengan Operator Lokal	17
2.3. Koordinasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	18
2.4. Dukungan Pemerintah Kota/Kabupaten Sekitar	20
2.5. Kinerja Operasional Layanan Teman Bus	21
2.6. Proses Pengawasan dan Evaluasi	21
2.7. Perangkat Informatika dan Teknologi Teman Bus	22
2.8. Mekanisme Transisi Program BTS Teman Bus dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah	23
2.9. Pemilihan Kota Baru BTS	24
Daftar Pustaka	26

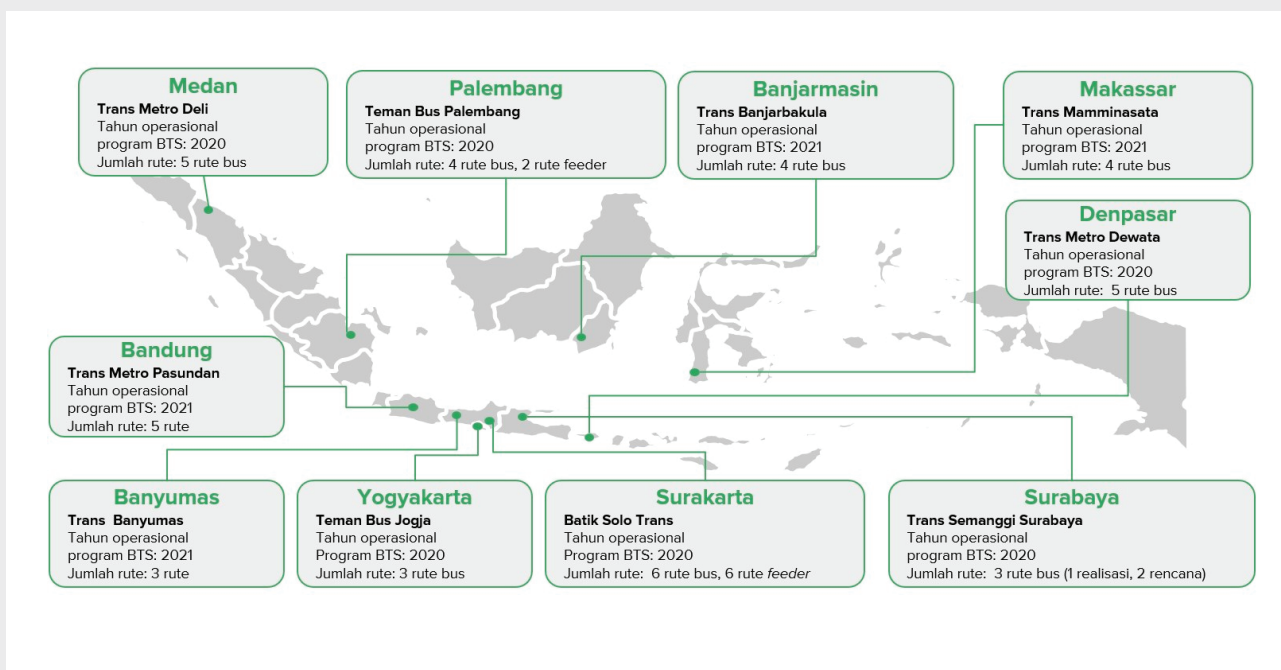
Pendahuluan

ITDP Indonesia melalui kegiatan **Scaling Up Clean Urban Mobility in Indonesia** yang didanai oleh **ClimateWorks Foundation (CWF)** sejak tahun 2022 telah melakukan pendampingan kepada Pemerintah Kota Medan, Pemerintah Kota Semarang dan Pemerintah Pusat (Kementerian Perhubungan) untuk mempercepat dan mewujudkan sistem transportasi yang berkelanjutan dan berkeadilan di Indonesia.

Kurangnya investasi pemerintah terhadap penyediaan infrastruktur dan pelayanan transportasi publik berdampak pada rendahnya *mode share* transportasi publik. Sejak tahun 2020 hingga sekarang, Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Perhubungan (Kemenhub) telah berkomitmen untuk meningkatkan layanan transportasi publik di Indonesia dengan menerapkan Program Buy-the-Service (BTS) Teman Bus. Program ini merupakan skema pembelian layanan oleh pemerintah pusat dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) Kementerian Perhubungan untuk membayar operator yang menyediakan layanan transportasi publik dengan mekanisme lelang berbasis Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang telah ditetapkan pada trayek tertentu di beberapa kota di Indonesia. Saat ini terdapat 10 wilayah di Indonesia yang telah terpilih mendapatkan program BTS ini (lihat Gambar 1).

Dalam pelaksanaannya, program BTS di beberapa kota mendapatkan respon positif dari masyarakat, namun masih terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan BTS saat ini, yaitu sebagai berikut:

- Kebijakan yang diterapkan dalam penyediaan transportasi publik di beberapa kota di Indonesia **gagal mengintegrasikan operator transportasi publik eksisting** untuk berpartisipasi dalam program BTS. Hal ini menimbulkan masalah dengan operator transportasi publik eksisting saat armada BTS beroperasi di lapangan.
- **Jumlah penumpang yang masih rendah** di beberapa kota BTS, sehingga program ini dinilai tidak optimal.
- Isu terkait **keberlanjutan program BTS dan mekanisme transfer tanggung jawab** dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah juga masih perlu diperjelas.



Gambar 1. Wilayah BTS di Indonesia (data per Juni 2022)

Tujuan dan Mekanisme Pengelolaan Subsidi Transportasi Publik Perkotaan pada Program BTS

Tujuan Pelaksanaan Program BTS

- Stimulus pengembangan angkutan umum perkotaan.
- Meningkatkan minat penggunaan angkutan umum dan kemudahan mobilitas masyarakat di kawasan perkotaan.

Untuk mencapai tujuan tersebut, mekanisme pengelolaan subsidi transportasi publik perkotaan program BTS dapat dilihat pada Gambar 2.

Selain evaluasi layanan Teman Bus, evaluasi yang dilakukan dari studi ini juga berfokus pada perencanaan dan proses implementasi program BTS di masing-masing daerah, dengan aspek evaluasi sebagai berikut:

- Rencana pengembangan transportasi publik perkotaan
- Kesiapan penerimaan program BTS
- Koordinasi antar pemangku kepentingan yang terlibat.
- Tantangan yang dihadapi dalam implementasi BTS
- Rencana keberlanjutan pelaksanaan program BTS di masing-masing provinsi/kota/kabupaten

Parameter Evaluasi Program BTS



Jumlah Penumpang (penumpang/bus.hari)

Rata-rata jumlah penumpang per bus yang beroperasi per hari.



Utilitas Armada (%)

Rasio antara jumlah armada yang dioperasikan setiap hari dengan jumlah armada keseluruhan yang disediakan untuk pelayanan.



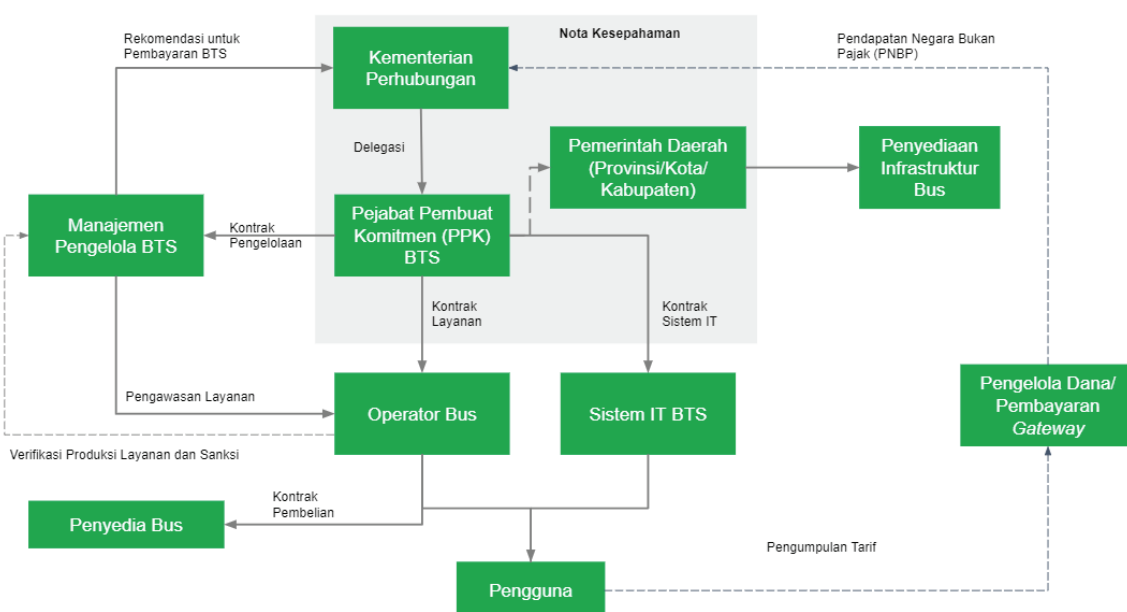
Jarak Tempuh (km/bus.hari)

Jarak total yang ditempuh oleh bus dalam pelayanan merupakan indikator kinerja dari produktivitas armada bus, biasanya dinyatakan dalam rata-rata kilometer per bus yang beroperasi per hari.



Biaya Layanan (rupiah/penumpang)

Perhitungan biaya per penumpang layanan Teman Bus dengan menggunakan variabel biaya operasional kendaraan, jarak pelayanan dan jumlah penumpang. Besaran biaya per penumpang layanan Teman Bus menunjukkan besarnya dana subsidi yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk membiayai penumpang yang menggunakan layanan Teman Bus.



Gambar 2. Mekanisme Pemberian Subsidi Transportasi Publik Perkotaan Skema BTS

Rangkuman Hasil Evaluasi dan Poin Rekomendasi

Kinerja Operasional Layanan Teman Bus di 10 Kota BTS

Evaluasi program BTS Teman Bus dilakukan di 10 wilayah layanan yaitu Medan, Palembang, Surakarta, Provinsi DIY, Provinsi Bali, Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Banyumas, Kota Surabaya, Provinsi Kalimantan Selatan, dan Provinsi Sulawesi Selatan.



Jumlah Penumpang

Secara keseluruhan, jumlah penumpang/bus.hari layanan Teman Bus di semua koridor masih **belum memenuhi standar pelayanan** untuk bus besar sebesar 750–900 penumpang/bus.hari, bus sedang sebesar 500–600 penumpang/bus.hari dan bus kecil (feeder) sebesar 190–250 penumpang/bus.hari.



Utilitas Armada

Semua koridor layanan Teman Bus memiliki **nilai utilitas armada sesuai standar pelayanan sebesar 80–90%**, menunjukkan bahwa layanan Teman Bus konsisten pada pemenuhan Standar Operasional Prosedur (SOP) terkait dengan jumlah armada bus yang dioperasikan (SO) setiap harinya.



Jarak Tempuh (km/bus.hari)

Sebagian besar koridor layanan Teman Bus memiliki jarak tempuh layanan yang **memenuhi standar pelayanan sebesar 210–260 km/bus.hari**.



Biaya Layanan (rupiah/penumpang)

Secara keseluruhan, **biaya per penumpang (rupiah/penumpang) layanan Teman Bus di semua koridor relatif tinggi**, sehingga dana subsidi yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk membiayai penumpang menggunakan layanan Teman Bus besar.

Kesimpulan

Dilihat dari nilai indikator kinerja jumlah penumpang (penumpang/bus.hari) dan biaya per penumpang (rupiah/penumpang) layanan Teman Bus dapat disimpulkan bahwa kinerja operasional layanan Teman Bus di 10 Kota Indonesia belum efektif dan efisien sesuai yang diharapkan. **Upaya yang harus dilakukan agar layanan Teman Bus efektif dan efisien yaitu dengan meningkatkan jumlah penumpang (penumpang/bus.hari) secara signifikan.**

Poin Rekomendasi Keberlanjutan Program *Buy-the-Service* Teman Bus di Daerah

1. Pemilihan Trayek BTS
2. Pemilihan dan Sinergitas dengan Operator Lokal Eksisting
3. Koordinasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
4. Dukungan Pemerintah Kota/Kabupaten Sekitar
5. Kinerja Operasional Layanan Teman Bus
6. Proses Pengawasan dan Evaluasi
7. Perangkat Informatika dan Teknologi Teman Bus
8. Mekanisme Transisi Program BTS Teman Bus dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah
9. Pemilihan Kota Baru BTS

Rangkuman Hasil Evaluasi dan Poin Penting Pembelajaran

1.1. Poin Penting Hasil Audiensi Program BTS Teman Bus di 10 Kota

Beberapa poin penting hasil audiensi dengan Dinas Perhubungan di tingkat kabupaten, kota atau provinsi di 10 Kota BTS dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Temuan hasil audiensi dengan 10 Kota BTS

Aspek	Kesimpulan
Rencana pengembangan transportasi publik perkotaan	
Kesesuaian program BTS terhadap pengembangan transportasi publik perkotaan di daerah	Tidak semua daerah memiliki rencana pengembangan transportasi publik perkotaan secara menyeluruh. Namun, untuk daerah yang telah memiliki rencana pengembangan transportasi publik, program BTS telah sesuai dengan rencana pengembangan transportasi publik perkotaan di daerah berdasarkan <i>masterplan</i> perencanaan transportasi publik, tata ruang perkotaan dan <i>Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP)</i> yang telah dibuat oleh daerah dan legalitas yang tercantum dalam renstra/perpres/RPJMD/RPJMN.
Perencanaan trayek Teman Bus (program BTS)	Secara umum, pemerintah daerah menentukan trayek Teman Bus dengan mempertimbangkan rencana trayek berdasarkan kajian yang sudah disusun, trayek eksisting dan hasil survei kondisi lapangan. Trayek Teman Bus seharusnya didesain agar melintas kawasan yang memiliki <i>demand</i> yang tinggi, tumpang tindih antar trayek yang minim, terintegrasi antar trayek, dan mempertimbangkan karakteristik pelayanan transportasi publik eksisting dan kebijakan transportasi publik di daerah yang berdampak pada layanan Teman Bus.
Kesiapan penerimaan program BTS	
Komitmen pemerintah daerah terhadap pengembangan transportasi publik perkotaan	<ul style="list-style-type: none"> • Secara umum, alokasi anggaran dari pemerintah daerah masih terbatas pada penyediaan infrastruktur pendukung transportasi publik seperti <i>shelter</i>, halte, rambu dan marka bus stop, trotoar dan perbaikan jalan. • Untuk Kota Surakarta, selain menyediakan infrastruktur pendukung transportasi publik, Pemerintah Daerah Kota Surakarta menyediakan armada <i>feeder</i> BST sedangkan pemerintah pusat (Kementerian Perhubungan) menyediakan pendanaan operasional <i>feeder</i> BST.

Aspek	Kesimpulan
Kelembagaan transportasi publik di daerah	<p>Kota Surakarta dan Provinsi DIY, Kota Palembang dan Provinsi Jawa Barat memiliki operator dalam bentuk konsorsium transportasi publik lokal (eksisting) sebelum implementasi program BTS</p> <p>Provinsi Bali, Provinsi Kalimantan Selatan, Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Banyumas, Kota Surabaya, Kota Medan, Kota Surakarta dan Kota Palembang memiliki operator dalam bentuk perusahaan swasta, PO, koperasi, BUMN (Perum DAMRI) dan lainnya.</p> <p>Kota dengan kelembagaan operator sebelum implementasi program BTS, cenderung tidak mengalami protes oleh operator eksisting.</p>
Dukungan kajian atau studi pengembangan transportasi publik perkotaan	<p>Pemerintah daerah telah memiliki kajian atau studi rencana pengembangan transportasi publik perkotaan di daerah sebelum adanya program BTS yang disusun oleh pemerintah pusat (Kementerian Perhubungan dan Bappenas), pemerintah daerah, atau lembaga pendonor internasional.</p>
Kebijakan <i>push and pull</i>	<p>Pelaksanaan upaya <i>push and pull</i> dalam mendukung layanan Teman Bus belum optimal. Aksi yang dijalankan masih sebatas imbauan PNS dan ASN menggunakan transportasi publik, pembatasan kendaraan pribadi di ruas tertentu, penyediaan fasilitas pejalan kaki di kawasan tertentu, sosialisasi penggunaan transportasi publik dan integrasi layanan transportasi publik aglomerasi.</p>
Koordinasi antar pemangku kepentingan yang terlibat	
Koordinasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat terkait dengan pemilihan kota BTS	<p>Program BTS merupakan inisiasi dari pemerintah pusat (Kementerian Perhubungan). Pemilihan kota yang mendapat pendanaan program BTS sudah dikoordinasikan dengan pemerintah daerah, dan mendapat persetujuan dari pemimpin daerah tersebut dengan adanya penandatanganan nota kesepahaman (MoU).</p>
Koordinasi pemerintah daerah dengan operator eksisting mengenai program BTS	<ul style="list-style-type: none"> ● Dari hasil audiensi, peran pemerintah daerah dalam mengakomodasi protes operator eksisting terhadap layanan Teman Bus yaitu: <ul style="list-style-type: none"> ○ Pemerintah daerah bertindak sebagai moderator dan pengambil keputusan dalam menangani protes atau penolakan layanan Teman Bus oleh operator eksisting. ○ Pemerintah daerah bertindak sebagai mediator dengan menyampaikan tuntutan operator eksisting dan/atau organda ke Kementerian Perhubungan (kasus layanan Teman Bus tidak berbayar). ○ Pemerintah daerah berkolaborasi dengan operator eksisting dan organda dalam pengembangan transportasi publik

Aspek	Kesimpulan
	<p>perkotaan untuk mewujudkan layanan Teman Bus dan transportasi publik yang optimal.</p>
<p>Dukungan pemerintah daerah (kabupaten/kota) yang dilintasi oleh layanan Teman Bus terhadap program BTS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Saat perencanaan: Pemerintah daerah provinsi/pemerintah daerah kota/pemerintah daerah kabupaten berkoordinasi dengan kabupaten/kota yang dilintasi oleh layanan Teman Bus terkait dengan penentuan trayek dan lokasi halte/<i>bus stop</i> Teman Bus, sosialisasi program BTS kepada operator eksisting dan/atau organda, dan pengalokasian anggaran untuk perbaikan dan pembangunan infrastruktur pendukung Teman Bus. • Saat operasional: Sosialisasi ke masyarakat terkait dengan program BTS, berkoordinasi dengan PT SI terkait dengan pengaduan masyarakat terhadap layanan Teman Bus, ikut meredam gejolak protes operator eksisting terhadap layanan Teman Bus, penyediaan halte, rambu dan marka <i>bus stop</i>, dan fasilitas pejalan kaki serta mengeluarkan kebijakan untuk mendorong penggunaan transportasi publik perkotaan (masih terbatas).
<p>Tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam implementasi program BTS di daerah</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Konflik dengan operator eksisting di beberapa daerah disebabkan karena (i) layanan BTS yang tidak berbayar; (ii) trayek Teman Bus berhimpitan dengan trayek transportasi publik eksisting; (iii) operator pemenang program BTS bukan merupakan operator lokal, (iv) tidak dilibatkannya angkot eksisting sebagai <i>feeder</i> dalam program BTS (kecuali Kota Surakarta) • Jumlah penumpang yang masih rendah, dikarenakan (i) pemilihan rute BTS yang kurang optimal, misalkan melayani trayek baru/pinggiran kota yang rendah <i>demandnya</i>; dan (ii) belum optimalnya kebijakan <i>push and pull</i> di tingkat daerah, misalnya belum adanya upaya pemaksaan penggunaan transportasi publik ke masyarakat (<i>push</i>), cakupan layanan Teman Bus masih kurang dan belum maksimalnya integrasi antar dan intermoda (<i>pull</i>). • Infrastruktur: (i) Infrastruktur pendukung transportasi publik seperti trotoar dan halte belum memadai; (ii) desain halte masih belum memberikan kemudahan untuk akses, kenyamanan, keselamatan dan keamanan; dan (iii) koordinasi antar pemerintah kabupaten, pemerintah kota, dan pemerintah provinsi belum maksimal untuk penyediaan infrastruktur pendukung. • Pendanaan: Keterbatasan anggaran untuk membiayai operasional dan infrastruktur pendukung transportasi publik. • Reformasi transportasi publik: Angkot belum menjadi bagian dari program BTS (reformasi sebatas sistem bus), kecuali Kota

Aspek	Kesimpulan
	<p>Surakarta. Di beberapa daerah, operasional angkot masih bersifat perseorangan yang tidak berbadan hukum.</p>
<p>Rencana keberlanjutan pelaksanaan program BTS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Pemerintah daerah berharap penyerahan pendanaan dan operasional Teman Bus ke daerah oleh pemerintah pusat tidak dilakukan secara tiba-tiba. Hasil audiensi dengan beberapa pemerintah daerah menyimpulkan bahwa: <ul style="list-style-type: none"> ○ Pemerintah pusat dapat menginformasikan transfer BTS minimal dua tahun sebelum pelaksanaannya. Hal ini bertujuan karena keterbatasan dan alokasi anggaran yang dimiliki oleh pemerintah daerah. ○ Mekanisme pendanaan dapat dilakukan secara bertahap, misalnya melalui mekanisme pendanaan program BTS di daerah melalui pembagian proporsi pendanaan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kota dan pemerintah daerah kabupaten. Hal ini dapat dilakukan secara bertahap. ● Pendanaan Teman Bus dapat melibatkan pihak operator untuk berkontribusi dengan syarat <i>load factor</i> layanan Teman Bus di atas standar dan tarif layak secara ekonomi. Selain itu sumber pendanaan dapat diperoleh dari iklan, retail, komersialisasi TOD, dan lainnya. ● Bantuan pendanaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah diupayakan melalui DAK yang digunakan untuk biaya operasional Teman Bus. Pengalokasian anggaran bantuan pendanaan dilakukan 2 tahun sebelum pencairan pendanaan ke daerah.

Sumber: Hasil Audiensi, 2022

2. Rekomendasi Keberlanjutan Program *Buy-the-Service* Teman Bus di Daerah

2.1. Pemilihan Trayek BTS

Idealnya, penentuan trayek transportasi publik perkotaan yang baru harus mempertimbangkan keberadaan jaringan pelayanan transportasi publik perkotaan yang mengakomodasi trayek berbagai jenis sistem transportasi publik eksisting baik angkot/angdes, bus reguler dan bus transit. Hal ini dikarenakan trayek dari berbagai jenis sistem transportasi publik tersebut saling terintegrasi sesuai dengan kaidah perencanaan trayek. Kota yang mendapat pendanaan operasional transportasi publik perkotaan melalui program BTS, idealnya sudah memiliki jaringan pelayanan transportasi publik perkotaan eksisting. Pemilihan trayek transportasi publik, harus didasarkan pada:

- **Jumlah penumpang (*demand*)** terbesar. Hal ini diperlukan agar manfaat dari peningkatan layanan transportasi publik melalui program BTS dapat dirasakan oleh banyak orang.
- **Kesiapan operator yang akan diintegrasikan** dengan rute tersebut. Operator ini dapat diajak untuk bergabung dengan sistem BTS sehingga dapat meningkatkan tingkat pelayanan (*LoS*), dan meminimalisir potensi konflik di lapangan.

Untuk itu, upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah adalah melakukan reformasi jaringan pelayanan transportasi publik perkotaan eksisting dari semua trayek transportasi publik perkotaan. Trayek BTS yang diusulkan harus merupakan bagian dari trayek yang direncanakan tersebut, apakah berbasis bus besar, bus sedang dan/atau bus kecil sesuai dengan permintaan pada masing-masing trayek sesuai dengan kebutuhan *demand* yang ada.

Selain itu, perencanaan trayek transportasi publik juga diperlukan sebagai momentum untuk mereformasi transportasi publik secara keseluruhan. Rencana transportasi

publik secara menyeluruh merupakan salah satu syarat untuk penerimaan BTS. Selanjutnya, untuk mencapai tujuan dari program BTS sebagai stimulus pengembangan transportasi publik di daerah, maka implementasi BTS juga dapat digunakan sebagai momentum dalam mereformasi transportasi publik di daerah. Langkah ini akan menjawab kebutuhan masyarakat terkait transportasi publik di lapangan dan memaksimalkan manfaat yang diperoleh yaitu melayani banyak orang dengan biaya yang optimal.

2.2. Pemilihan dan Sinergitas dengan Operator Lokal

Hasil evaluasi program BTS di 10 Kota BTS menunjukkan bahwa bentuk kelembagaan operator Teman Bus bervariasi sesuai dengan karakteristik daerahnya yaitu:

1. Konsorsium transportasi publik lokal
2. Konsorsium transportasi publik regional
3. Perusahaan swasta tunggal lokal, perusahaan swasta tunggal luar daerah, dan
4. BUMD dan BUMN

Hal ini terjadi karena kondisi operator transportasi publik perkotaan eksisting di masing-masing daerah berbeda-beda, baik dari segi legalitas hukumnya (BUMN, BUMD, PO, PT, koperasi, perseorangan) dan kapasitasnya (finansial, sumber daya manusia, pengalaman). Pada implementasinya, pemerintah daerah dari 10 Kota BTS yang berhasil **mereformasi operator transportasi publik eksisting menjadi konsorsium, yang selanjutnya menjadi operator BTS, cenderung tidak mengalami konflik selama operasional BTS.**

Pelaksanaan BTS di 10 Kota eksisting menunjukkan bahwa reformasi kelembagaan dan **keterlibatan operator transportasi publik eksisting** menjadi salah satu

penentu keberhasilan layanan BTS. Untuk itu, **pemerintah daerah perlu melakukan reformasi kelembagaan operator transportasi publik eksisting** terlebih dahulu atau secara paralel melakukan reformasi kelembagaan dan jaringan pelayanan transportasi publik perkotaan eksisting secara bersamaan. Terbentuknya kelembagaan operator transportasi publik eksisting untuk bus reguler maupun angkot yang berbadan hukum (konsorsium, koperasi) menjadi legalitas bagi pemerintah untuk dapat memberi bantuan berupa penyediaan armada maupun bantuan operasional transportasi publik kepada operator transportasi publik eksisting. Pemerintah daerah harus merangkul dan melibatkan operator transportasi publik eksisting tersebut dalam pengembangan transportasi publik perkotaan sesuai ketentuan yang ditetapkan dalam MoU.

Pemerintah daerah berperan penting dalam memfasilitasi terbentuknya kelembagaan tersebut. Apabila pemerintah daerah memiliki kerja sama dengan pihak ketiga seperti lembaga pendonor internasional ataupun NGO, maka dapat diikutsertakan dalam pendampingan pembentukan kelembagaan transportasi publik eksisting. Kesiapan kelembagaan dan jaringan pelayanan transportasi publik perkotaan menunjang keberhasilan program BTS. Keberadaan program BTS dengan layanan Teman Bus seharusnya merangkul operator transportasi publik eksisting untuk berpartisipasi dalam program BTS, bukan menjadi pesaing keberadaan transportasi publik eksisting.

2.3. Koordinasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Program BTS Teman Bus Kementerian Perhubungan (pemerintah pusat) bertujuan

memberi **stimulus pendanaan operasional transportasi publik perkotaan dengan jangka waktu tertentu** kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan transportasi publik perkotaan. Dalam pelaksanaan operasional pelayanan transportasi publik perkotaan yaitu Teman Bus, Kementerian Perhubungan menunjuk/memilih operator melalui proses lelang untuk menjalankan layanan Teman Bus dan menunjuk PT Surveyor Indonesia untuk mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan operasional layanan Teman Bus agar sesuai dengan SOP dan SPM. Dalam pelaksanaan operasional layanan Teman Bus, pemerintah daerah berkewajiban untuk menyediakan infrastruktur pendukung layanan Teman Bus berupa *shelter*, halte, rambu dan marka *bus stop*, trotoar.¹

Hasil dari studi ini menunjukkan bahwa **dalam pelaksanaan operasional layanan Teman Bus, keterlibatan pemerintah daerah terhadap operasional layanan Teman Bus masih rendah** sehingga berdampak terhadap kurangnya komitmen atau rasa kepemilikan pemerintah daerah dalam mengembangkan transportasi publik perkotaannya. Kementerian Perhubungan sebagai penanggung jawab pelaksanaan program BTS saat ini belum menjalankan fungsinya sebagai pembina pelaksanaan program BTS secara maksimal sesuai tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dalam hal perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Kementerian Perhubungan belum memiliki panduan arah kebijakan pelaksanaan dan keberlangsungan program BTS, pedoman penerapan kebijakan *push*, skema peningkatan kapasitas dan bantuan teknis kepada pemerintah daerah. Hal ini menimbulkan ketidakpastian tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah dan operator dalam meningkatkan kinerja

¹ Dinas Perhubungan Provinsi, Kota, Kabupaten di 10 Kota BTS, 2022. Audiensi ITDP dan Pemerintah Provinsi, Kota, Kabupaten di 10 Kota BTS terkait Evaluasi BTS.

layanan Teman Bus dan keberlangsungan program BTS.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu dilakukan pemetaan peran dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan operasional layanan Teman Bus dan keberlanjutan program BTS ke depannya.

- **Kelembagaan operator transportasi publik eksisting:** Peran pemerintah daerah membentuk kelembagaan operator transportasi publik eksisting dalam bentuk konsorsium. Dalam hal ini, pemerintah pusat memberi bantuan peningkatan kapasitas kepada pemerintah daerah untuk mendampingi operator transportasi publik eksisting dalam proses pembentukan kelembagaan operator transportasi publik eksisting di daerah.
- **Jaringan pelayanan transportasi publik perkotaan eksisting:** Peran pemerintah daerah untuk membuat jaringan pelayanan transportasi publik perkotaan yang mengakomodasi trayek berbagai jenis sistem transportasi publik yang saling terintegrasi satu dengan yang lainnya. Dalam hal ini, pemerintah pusat memberi bantuan teknik berupa kajian atau studi perencanaan *masterplan* jaringan pelayanan transportasi publik perkotaan yang dapat dilakukan melalui kerjasama dengan pihak ketiga seperti lembaga pendonor internasional ataupun NGO.
- **Infrastruktur pendukung transportasi publik:** Peran pemerintah daerah untuk menyediakan infrastruktur pendukung transportasi publik berupa tempat pemberhentian bus, akses pejalan kaki dan pesepeda yang selaras dengan jaringan pelayanan transportasi publik.
- **Sosialisasi pelayanan transportasi publik:** Peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersama-sama melakukan kegiatan sosialisasi pelayanan transportasi publik secara

intens sebagai upaya peningkatan pelayanan transportasi publik.

- **Kebijakan *push*:** Peran pemerintah pusat membuat pedoman penerapan kebijakan *push* yang dapat dilakukan di tingkat daerah dan tingkat pusat. Pemerintah daerah melegalisasi kebijakan *push* di tingkat daerah yang sesuai dengan karakteristik daerah dalam bentuk peraturan daerah. Pemerintah daerah berkomitmen dalam menjalankan kebijakan *push* untuk mendukung keberhasilan pelayanan transportasi publik. Pemerintah pusat menerapkan kebijakan *push* di tingkat nasional yang berorientasi pada pembatasan kepemilikan dan penggunaan kendaraan bermotor pribadi.
- **Pengawasan dan evaluasi program BTS Teman Bus:** Sistem pengawasan operasional BTS saat ini yang dilakukan oleh PT Surveyor Indonesia dikoordinasikan langsung dengan pemerintah pusat. Pemerintah daerah seharusnya juga dilibatkan dalam proses pengawasan dan evaluasi program BTS. PT SI harus memberikan peningkatan kapasitas dan transfer pengetahuan terkait proses pengawasan dan evaluasi yang dilakukan, sehingga pemerintah daerah dapat mempelajari proses tersebut. Hal ini nantinya diperlukan jika program BTS ditransfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, maka pemerintah daerah telah memiliki kapasitas untuk melakukan proses pengawasan dan evaluasi program BTS.
- **Teknologi pendukung program BTS Teman Bus:** Peran pemerintah pusat menyediakan sistem IT yang terintegrasi, transparansi, efektif dan efisien untuk mengawasi dan mengevaluasi operasional pelayanan transportasi publik. Ketersediaan sistem pembayaran berbasis *cashless* yang andal memberi kemudahan bagi pengguna transportasi

publik untuk melakukan transaksi dan terjangkau tarif layanannya (sebagai contoh: perpindahan antar trayek layanan dalam kurun waktu tertentu tidak perlu melakukan pembayaran, sistem abonemen).

- **Dukungan politik dari lembaga legislatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).** Peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai tupoksi kewilayahan untuk mendapatkan dukungan dari DPR atas keberlangsungan pendanaan operasional transportasi publik secara berkesinambungan. Pemerintah pusat memastikan untuk mendapatkan dukungan dari DPR RI terkait dengan konsistensi pendanaan operasional program BTS yang telah ditetapkan. Pemerintah daerah memastikan untuk mendapatkan dukungan dari DPRD terkait dengan dukungan pendanaan infrastruktur pendukung transportasi publik di daerah dan juga dukungan untuk potensi transfer program BTS dari pusat ke daerah. Untuk mendapatkan dukungan politik dari DPR/DPRD dapat dipastikan dengan memasukan program BTS dalam Proyek Strategis Nasional di dokumen RPJMN.
- **Tahapan pelaksanaan program BTS Teman Bus di daerah:** Peran pemerintah pusat membuat tahapan pelaksanaan program BTS di daerah mulai dari operasional layanan Teman Bus secara penuh oleh pemerintah pusat sampai dengan operasional layanan Teman Bus diserahkan kepada pemerintah daerah. **Pemerintah pusat memberi kepastian rencana jangka waktu pendanaan program BTS secara penuh oleh pemerintah pusat dan kapan operasional layanan Teman Bus diserahkan kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah mendapat kepastian setidaknya dua tahun sebelum penyerahan layanan Teman Bus ke daerah.** Dengan adanya tahapan

pelaksanaan program BTS di daerah, maka pemerintah daerah dan operator memiliki rentang waktu untuk menyiapkan model bisnis transisi keberlanjutan layanan Teman Bus ke daerah dari segi skema pendanaan, kelembagaan, legalitas kebijakan, fasilitas pendukung sistem IT.

2.4. Dukungan Pemerintah Kota/Kabupaten Sekitar

Selain koordinasi antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam implementasinya, layanan Teman Bus dengan cakupan AKDP atau aglomerasi menunjukkan bahwa dukungan pemerintah kota/kabupaten masih kurang dari segi ketersediaan pelayanan transportasi publik dan infrastruktur pendukung. Untuk itu diperlukan upaya sebagai berikut:

- Untuk implementasi program BTS di wilayah Provinsi diperlukan pendekatan persuasif oleh pemerintah provinsi (Gubernur) kepada pemerintah kota/kabupaten (Wali Kota/Bupati) di dalam wilayah provinsi tersebut untuk memberi kontribusi pada penyediaan pelayanan transportasi publik (sebagai pengumpan atau *feeder* layanan Teman Bus) dan infrastruktur pendukung transportasi publik di wilayahnya.
- Untuk implementasi program BTS di wilayah kota yang cakupan pelayanannya melintas di kabupaten sekitarnya (misalnya di Kota Surakarta), maka diperlukan pendekatan persuasif oleh pemerintah daerah (Wali Kota Surakarta) kepada pemerintah kabupaten (Bupati) yang wilayahnya terlayani oleh layanan Teman Bus. Komitmen dukungan pemerintah kabupaten disesuaikan dengan kemampuannya dalam menyediakan infrastruktur pendukung dan reformasi transportasi publik kabupaten eksisting

yang terintegrasi dengan layanan Teman Bus di daerah tersebut.

2.5. Kinerja Operasional Layanan Teman Bus

Hasil analisis kinerja operasional layanan Teman Bus di 10 kota BTS menunjukkan bahwa jumlah penumpang Teman Bus (penumpang/bus.hari) jauh lebih rendah dari standar pelayanan. Sehubungan dengan itu, maka diperlukan upaya untuk meningkatkan jumlah penumpang secara signifikan meliputi:

- Pengembangan jaringan untuk menjadikan layanan suatu kota 100% dilayani oleh transportasi publik.
- Berdasarkan hasil evaluasi di lapangan, penentuan jumlah armada di lapangan saat ini didasarkan pada *headway* minimal yang harus dipenuhi berdasarkan SPM. Idealnya, penentuan jumlah armada dihitung berdasarkan panjang rute, waktu tempuh yang diperlukan (jam sibuk dan jam tidak sibuk), *headway*, dan jenis armada yang digunakan. Perencanaan yang rinci dan komprehensif diperlukan dalam penentuan *headway*, jenis dan jumlah armada yang diperlukan. Hal ini sangat penting untuk dilakukan karena mempengaruhi tingkat kepuasan penumpang dan kilometer layanan yang harus dibayarkan pada operator.
- Diperlukan adanya perbaikan dan penyediaan infrastruktur pendukung transportasi publik seperti terminal, *interchange/shelter*, halte/*bus stop*, fasilitas pejalan kaki, dan pesepeda untuk menyediakan aksesibilitas dan konektivitas antar dan intermoda yang lebih baik sehingga mempermudah akses untuk menjangkau transportasi publik dan menarik banyak masyarakat untuk beralih menjadi pengguna transportasi publik.

- Diperlukan upaya perubahan trayek koridor Teman Bus yang memiliki kinerja layanan buruk dengan trayek baru yang memiliki potensi *demand* besar, terintegrasi antar koridor Teman Bus dan trayek transportasi publik eksisting lainnya.
- Kinerja layanan Teman Bus yang buruk akibat adanya konflik dengan operator eksisting perlu diselesaikan melalui upaya diskusi *win-win solution* antara pemerintah daerah dengan operator eksisting. Dalam hal ini, peranan pemerintah daerah sebagai moderator, mediator dan penyandang dana sangat diperlukan.
- Diperlukan ketegasan dan komitmen pemerintah daerah mengimplementasikan kebijakan *push and pull* dalam mendukung keberhasilan layanan transportasi publik. Upaya *push* yang bersifat disinsentif dapat dilakukan melalui (i) manajemen parkir (biaya parkir progresif, pembatasan parkir *on street*); (ii) manajemen dan rekayasa lalu lintas (pemberlakuan sistem satu arah dengan *contra flow bus lane*, efektivitas pengaturan sinyal APILL), (iii) pembatasan penggunaan kendaraan pribadi di instansi/sekolah, dan (iv) penerapan ganjil-genap atau *road pricing*. Upaya *pull* yang bersifat insentif dapat dilakukan meliputi (i) peningkatan kinerja transportasi publik, (ii) penyediaan infrastruktur dan fasilitas pejalan kaki dan pesepeda; (iii) *park and ride*; (iv) integrasi antar dan intermoda; (v) TOD; dan (vi) upaya sosialisasi transportasi berkelanjutan secara berkesinambungan.

2.6. Proses Pengawasan dan Evaluasi

Saat ini, pelaksanaan pengawasan dan evaluasi layanan Teman Bus dilakukan oleh

PT SI dengan cara melakukan pengawasan kesesuaian operasional layanan Teman Bus terhadap SOP dan SPM yang ditetapkan setiap harinya. Pengawasan ini dilakukan untuk menghasilkan kinerja dan kualitas layanan Teman Bus sesuai dengan indikator standar yang ditetapkan dan untuk menghitung besaran pendapatan prestasi armada Teman Bus (rupiah/km). Hasil evaluasi dari PT SI setiap bulannya akan dikoordinasikan dengan operator, Dinas Perhubungan dan Kementerian Perhubungan.

Upaya pengawasan dan evaluasi layanan Teman Bus yang dilakukan oleh PT SI relatif komprehensif, namun terdapat beberapa hal yang perlu ditingkatkan.

- Tantangan yang dihadapi oleh Teman Bus adalah jumlah penumpang yang relatif rendah dibandingkan dengan standar pelayanan. Dalam hal ini, secara rutin PT SI perlu melakukan pengawasan dan evaluasi terkait dengan besaran *mode shift* koridor Teman Bus untuk mengetahui peningkatan pengguna Teman Bus hasil perpindahan dari moda lain dan mengetahui tipe pengguna Teman Bus apakah *choice rider* atau *captive rider*. Data ini selanjutnya dapat digunakan untuk menentukan upaya peningkatan layanan Teman Bus.
- PT SI perlu melakukan pengawasan dan evaluasi terkait dengan kecelakaan armada Teman Bus, untuk mengetahui faktor penyebabnya. Apabila SOP yang ada tidak relevan dengan faktor keselamatan armada Teman Bus, maka perlu dilakukan direvisi. Sebagai contoh SOP terkait dengan armada Teman Bus harus berhenti di halte atau *bus stop* walaupun tidak menaikkan dan menurunkan penumpang. PT SI melakukan pengawasan dan evaluasi terkait lokasi *boarding and alighting* penumpang Teman Bus di infrastruktur pendukung Teman Bus yaitu *shelter*, halte dan *bus stop* untuk mengetahui

demand yang ada di kawasan tersebut. Data ini selanjutnya dapat digunakan untuk upaya peningkatan kinerja infrastruktur pendukung atau perubahan lokasi infrastruktur pendukung apabila dianggap tidak layak.

Selain PT SI, Dinas Perhubungan juga melakukan pengawasan dan evaluasi layanan Teman Bus secara periodik. Hasil evaluasi program BTS di 10 Kota menunjukkan bahwa periode pengawasan dan evaluasi yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan berbeda-beda sesuai dengan karakteristik daerahnya. Secara umum Dinas Perhubungan melakukan evaluasi layanan Teman Bus terkait dengan trayek dan penyediaan infrastruktur pendukung Teman Bus dalam bentuk kajian. **Koordinasi antara PT SI dengan Dinas Perhubungan terkait dengan hasil pengawasan dan evaluasi perlu dilakukan secara periodik.** Hasil pengawasan dan evaluasi layanan Teman Bus, yang dilakukan oleh PT SI dikoordinasikan dengan Dinas Perhubungan agar selanjutnya dapat dilakukan tindakan upaya manajemen rekayasa lalu lintas, penegakan hukum, perbaikan infrastruktur pendukung, penyediaan fasilitas pedestrian, *rerouting* trayek, sosialisasi dan lain sebagainya sebagai upaya peningkatan layanan Teman Bus oleh instansi terkait di daerah.

2.7. Perangkat Informatika dan Teknologi Teman Bus

Berdasarkan hasil evaluasi, kinerja perangkat IT Teman Bus masih belum optimal, karena sering tidak berfungsi atau mengalami gangguan. Sehubungan dengan diimplementasikannya Teman Bus berbayar (per 31 Oktober 2022), maka diperlukan pemasangan perangkat teknologi IT untuk keperluan sistem pembayaran berbasis

cashless yang andal. Perangkat *tap on bus* (TOB) yang terpasang di semua koridor Teman Bus harus memiliki kemampuan mendeteksi kartu cashless dari berbagai pelayanan bank, adanya kelengkapan perangkat pembayaran dengan QRIS dan Teman Bus.

Sistem pembayaran memiliki dampak besar terhadap jumlah pengguna transportasi publik. Pengguna transportasi publik tidak akan memilih transportasi publik sebagai moda transportasi perjalanannya apabila pengguna transportasi publik mengeluarkan dana yang besar. Untuk itu, maka sistem pembayaran selain andal dalam proses transaksi juga menawarkan tarif layanan yang terjangkau oleh pengguna transportasi publik. Sistem pembayaran yang digunakan Teman Bus saat ini, di mana setiap kali berpindah trayek dikenai tarif sangat tidak efisien bagi pengguna transportasi publik. Sistem pembayaran tersebut perlu diubah dengan sistem pembayaran yang lebih efisien seperti perpindahan antar trayek layanan dalam kurun waktu tertentu tidak perlu melakukan pembayaran (*free transfer* dalam jangka waktu tertentu).

2.8. Mekanisme Transisi Program BTS Teman Bus dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah

Salah satu tantangan dalam implementasi BTS adalah mekanisme transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Beberapa hal yang perlu dipastikan sebelum penyerahan operasional layanan Teman Bus kepada pemerintah daerah meliputi:

- Komitmen dari pemerintah daerah untuk menyediakan transportasi publik yang berkelanjutan di daerah.
- Tersedianya rencana jangka panjang terkait pembangunan transportasi

publik di daerah, termasuk di dalamnya mencakup perencanaan jaringan transportasi publik.

- Kesiapan kemampuan finansial dan komitmen pemerintah daerah terkait alokasi anggaran untuk pendanaan program BTS. Dalam hal ini, pemerintah pusat memberi bantuan teknis kepada pemerintah daerah berupa kajian atau studi kemampuan finansial pemerintah daerah dan bantuan dana yang diperlukan untuk mengimplementasikan program BTS di daerah serta peningkatan kapasitas.
- Pembentukan kelembagaan regulator transportasi publik di daerah, dapat berupa UPT/BLU/BUMD untuk mengelola transportasi publik di daerah.
- Kesiapan skema pendanaan program BTS ketika operasional layanan Teman Bus diserahkan kepada pemerintah daerah beserta legalitas yang diperlukan. Dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersama-sama menentukan mekanisme pendanaan yang sesuai dengan kemampuan daerah.
- Pemerintah daerah telah mereformasi operator transportasi publik eksisting dan kelembagaan operator transportasi publik telah berjalan dengan baik tanpa adanya gesekan antar operator. Dalam hal ini, pemerintah pusat memberi bantuan peningkatan kapasitas kepada pemerintah daerah dalam proses reformasi kelembagaan operator transportasi publik eksisting.
- Kesiapan kelembagaan manajemen pengelola yang melakukan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan operasional layanan Teman Bus dan kelembagaan sistem IT yang menyediakan sistem IT untuk meningkatkan pengawasan dan efektivitas pelaksanaan operasional layanan Teman Bus. Apabila lembaga ini ditangani oleh pemerintah daerah, maka pemerintah pusat memberi bantuan peningkatan kapasitas pemerintah

daerah dalam mekanisme pengawasan dan evaluasi operasional layanan Teman Bus beserta alih pengetahuan terkait dengan sistem IT.

2.9. Pemilihan Kota Baru BTS

Saat ini, kriteria pemilihan kawasan perkotaan yang mendapat subsidi angkutan penumpang umum perkotaan sebagaimana tercantum dalam PM Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pemberian Subsidi Angkutan Penumpang Umum Perkotaan², berdasarkan hasil evaluasi di 10 daerah yang telah mengimplementasikan BTS, maka terdapat beberapa rekomendasi tambahan terkait kriteria yang harus dipenuhi dalam pemilihan kota baru BTS, yaitu sebagai berikut:

- Pengembangan transportasi publik perkotaan di daerah selaras dengan prioritas kebijakan nasional yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Proyek Strategis Nasional (PSN), Rencana Aksi Nasional Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) dan kebijakan daerah yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Tataran Transportasi Lokal (Tatralok), *Sustainable Urban Mobility Plan* (SUMP).
- Pemerintah daerah yang akan diberikan program BTS telah memiliki peraturan daerah yang mengatur tentang transportasi publik perkotaan.
- Pemerintah daerah telah memiliki kelembagaan regulator transportasi publik dalam bentuk UPT/BLU/BUMD yang mengelola transportasi publik di daerah. Hal ini akan memudahkan pengelolaan operasional layanan Teman Bus saat transisi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dalam hal

pengawasan, pengendalian, keuangan dan aset.

- Pemerintah daerah telah memiliki kelembagaan operator transportasi publik eksisting baik bus reguler maupun angkot. Hal ini diperlukan untuk meminimalisir konflik dengan operator eksisting.
- Pemerintah daerah telah memiliki *masterplan* (studi kelayakan) jaringan pelayanan transportasi publik perkotaan yang mengakomodasi trayek berbagai jenis sistem transportasi publik dan saling terintegrasi layanannya sehingga program BTS dapat diimplementasikan sebagai bagian dari *masterplan* tersebut.
- Pemerintah daerah memiliki komitmen terhadap pengembangan transportasi publik perkotaan dalam bentuk:
 - Alokasi pendanaan infrastruktur pendukung transportasi publik seperti terminal, *interchange/shelter*, halte/bus stop, fasilitas pejalan kaki, fasilitas pesepeda dan armada *feeder*. Alokasi pendanaan pengembangan transportasi publik perkotaan dituangkan dalam Peraturan Daerah APBD (anggaran belanja Dinas Perhubungan dan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang).
 - Pernyataan dukungan dari lembaga legislatif daerah dalam surat pernyataan terhadap program pengembangan transportasi publik perkotaan.
 - Menerapkan kebijakan *push* yang telah ditetapkan secara legal untuk mendukung keberhasilan pelayanan transportasi publik.

Selain itu, dalam proses pemilihan kawasan perkotaan yang mendapat subsidi angkutan penumpang umum perkotaan, **pemerintah pusat juga perlu menyiapkan** hal-hal sebagai berikut:

² Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 9 Tahun 2020 tentang Pemberian Subsidi Angkutan Penumpang Umum Perkotaan

- Tahapan pelaksanaan program BTS di daerah terkait dengan jangka waktu kontrak dan besar pendanaan dari pemerintah pusat sebelum diserahkan kepada pemerintah daerah.
- Skema pendanaan program BTS di daerah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
- Skema peningkatan kapasitas dan bantuan teknis kepada pemerintah

daerah dalam pengembangan transportasi publik perkotaan.

Diperlukan kerja sama antar seluruh pemangku kepentingan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan operator transportasi publik dari tahap perencanaan, implementasi, pengawasan dan evaluasi untuk menyukseskan program BTS di Indonesia.