

DAMPAK KRISIS EKONOMI DAN ANGKUTAN UMUM PERKOTAAN

BS Kusbiantoro

ABSTRACT

Economic crisis has created negative effects on users, owners, and drivers of urban public transit system. To analyze the impacts, a study was conducted for urban public transit system in Bandung. Respondents were asked various questions related to travel and other expenses before and after the crisis. The results showed how the low income users were affected the most. They were captive users and had to sacrifice their meal expenses for transport costs. The public transit's drivers and owners were affected by the crisis as well, mostly by the increasing operational costs and spareparts. Some recommendations are presented to deal with these problems.

I. PENDAHULUAN

Krisis ekonomi di satu sisi menimbulkan dampak negatif yang besar terhadap kehidupan sosial-ekonomi-politik masyarakat, termasuk dampaknya terhadap sistem angkutan umum perkotaan. Di lain sisi dampak negatif tersebut juga memperlihatkan kelemahan dan berbagai perubahan yang dibutuhkan untuk perbaikan sistem transportasi umum perkotaan.

Untuk meneliti dampak tersebut, dilakukan studi kecil didasarkan atas 213 responden pengguna angkutan umum kota Bandung, 16 pengemudi, dan 14 pemilik. Kepada para responden ditanyakan kondisi pra-krisis dan juga kondisi setelah krisis. Survei untuk pengguna dilakukan pada awal Juni 1998, sedang pengemudi dan pemilik awal Juni dan akhir September 1998. Hasil studi terbatas ini memberikan beberapa indikasi permasalahan yang ada. Berdasar hal ini beberapa usulan diajukan sebagai masukan untuk perbaikan sistem transportasi umum.

II. DAMPAK KRISIS TERHADAP PENGGUNA ANGKUTAN UMUM

Dampak dari krisis dirasakan terutama oleh masyarakat pengguna golongan berpendapatan di bawah Rp. 250.000/bulan. Akibat

kenaikan harga-harga setelah krisis, pengeluaran golongan berpendapatan paling rendah meningkat 51,4 % dibandingkan dengan hanya 24,9% untuk mereka yang berpendapatan di atas Rp. 1.000.000/bulan (**tabel 1**).

Pengeluaran untuk komponen belanja rumah tangga merupakan pengeluaran terbesar (50-51%), transportasi (15-16%), lain-lain (33-35%). Setelah krisis, terjadi pergeseran prioritas pengeluaran, umumnya pengeluaran lain-lain turun dan pengeluaran belanja cenderung naik. Kecuali untuk penduduk berpendapatan terendah, komponen belanja justru turun dari 48% menjadi 44%, sebaliknya prosentase pengeluaran untuk transportasi yang sudah relatif tinggi naik dari 22% menjadi 25% (**Tabel 2**).

Hubungan di atas memperlihatkan bahwa angkutan umum adalah kebutuhan prioritas/dasar untuk penduduk berpendapatan rendah; mereka merupakan "captive users" yang terpaksa "mengorbankan" komponen belanja dan komponen lain untuk memenuhi kebutuhan biaya transportasi.

Masyarakat pengguna berpendapatan rendah merupakan golongan yang paling merasakan dampak dari krisis ekonomi. Kenaikan pengeluaran kelompok ini terutama di-

Tabel 1. Dampak Krisis terhadap Pengeluaran

Pendapatan (Rp000/bulan)	Pengeluaran (Rp/bulan)		
	Pra-Krisis	Juni '98	Kenaikan (%)
<250	110.465	167.255	51,4
250-500	238.279	320.723	34,5
500-1.000	458.662	599.669	30,7
>1.000	810.929	1.012.684	24,9
Rata-rata	400.532	518.630	29,5

Tabel 2. Dampak Krisis terhadap Pengeluaran Berdasar Komponen

Pendapatan (Rp000/bulan)	Pengeluaran (%)					
	Belanja		Transportasi		Lain-lain	
	Pra	Juni	Pra	Juni	Pra	Juni
<250	46	44	22	25	32	31
250-500	55	55	14	15	31	30
500-1.000	50	52	13	15	37	33
>1.000	47	48	12	12	41	40
Rata-rata	50	51	15	16	35	33

Tabel 3. Biaya per Kendaraan

Periode	Suku Cadang Roda		Suku Cadang Mesin		Pelumas		Accu		Total	
	Rp/th	(%)	Rp/th	(%)	Rp/th	(%)	Rp/th	(%)	Rp/th	(%)
Pra-Krisis	1.160.190	(100)	283.689	(100)	578.505	(100)	88.512	(100)	2.110.897	(100)
Awal Juni	2.528.750	(218)	661.733	(233)	686.313	(119)	192.905	(218)	4.069.701	(193)
Akhir Sept.	3.080.830	(265)	734.287	(259)	846.569	(146)	150.690	(170)	4.812.377	(228)

akibatkan oleh kenaikan biaya transportasi. Mengingat pengeluaran transportasi umum merupakan kebutuhan dasar masyarakat berpendapatan rendah, seyogyanya dimungkinkan adanya tarif angkutan umum yang rendah/disubsidi untuk golongan ini. Hal ini dapat dilakukan misalnya dengan pemberian kupon (tarif murah) pada pelajar dan karyawan kecil melalui sekolah dan tempat kerja mereka. Bagaimana pengemudi memperoleh kompensasi selisih kupon dengan tarif resmi akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian akhir dari tulisan ini.

Perlu dicatat bahwa krisis juga menurunkan tingkat pelayanan angkutan umum untuk

masyarakat; sebelum krisis rata-rata 156 kendaraan/rute, tiap kendaraan rata-rata beroperasi 25 hari/bulan serta rata-rata 9 rit/hari. Setelah krisis menjadi 141 kendaraan/rute, 19 hari/bulan dan 8 rit/hari. Waktu tunggu penumpang menjadi lebih panjang dengan memburuknya tingkat pelayanan tersebut.

III. DAMPAK KRISIS TERHADAP PEMILIK ANGKUTAN UMUM

Setelah krisis, terutama dengan naiknya harga suku cadang, maka biaya pemeliharaan per kendaraan angkutan umum naik cukup besar. Dibandingkan dengan biaya se-

belum krisis (100%), maka biaya menjadi 193% pada awal Juni 1998 dan 228% pada akhir September 1998 (**Tabel 3**).

Kenaikan biaya menjadi lebih dari 200% tersebut terutama pada suku cadang ban (per September 265%), suku cadang mesin (per September 259%), dan juga accu (per Juni 218%). Dengan catatan setelah Juni 1998, pemilik kendaraan dapat melakukan penghematan untuk komponen accu (per September "turun" menjadi 170%). Suku cadang ban merupakan komponen biaya terbesar (pra-krisis 55%) dan dengan besarnya kenaikan harga komponen ini maka peran biaya suku cadang ban makin besar (per September 64%), lihat **Tabel 4**.

Disamping biaya pemeliharaan, maka pemilik juga dibebani biaya perizinan, yakni STNK, Jasa Raharja, izin trayek, izin usaha, uji kendaraan, retribusi trayek, Organda, dan koperasi. Biaya perizinan ini praktis tidak mengalami perubahan, yakni biaya per kendaraan/tahun sebelum krisis sebesar Rp 425.364, Juni Rp 436.150, dan September Rp 448.364. Secara keseluruhan, biaya perizinan berkisar sekitar 10% dari biaya keseluruhan (**Tabel 5**)

Untuk menjadikan angkutan umum sebagai moda utama transportasi perkotaan, maka salah satu upaya untuk menjadikan mereka makin kompetitif adalah adanya perlakuan khusus terhadap biaya pemeliharaan. Kebijakan terhadap komponen suku cadang serta komponen lainnya berdasar prioritas dapat diurutkan sebagai berikut: a) suku cadang ban, b) suku cadang mesin, c) pelumas, dan d) accu. Hal ini dapat dilakukan misalnya melalui kebijakan pemerintah dalam memberikan keringanan pajak atau kredit murah untuk pembelian komponen-komponen tersebut, misalnya melalui asosiasi pemilik angkutan umum kota.

Kasus di atas berlaku untuk angkutan umum di Bandung dimana biaya BBM tidak ditanggung oleh pemilik, tetapi oleh pengemudi. Untuk kasus dimana BBM juga merupakan biaya yang ditanggung pemilik/perusahaan, maka terdapat gambaran yang berbeda. Biaya BBM merupakan komponen terbesar dari biaya pemilik/pengusaha (**Tabel 6**). Untuk kasus ini, maka alternatif kebijakan terkait dengan BBM seyogyanya dipertimbangkan oleh pemerintah, misalnya harga khusus BBM untuk pembelian

Tabel 4. Proporsi Biaya berdasar Komponen (%)

Periode	Suku Cadang Ban	Suku Cadang Mesin	Pelumas	Accu	Total
Pra-Krisis	55	13	27	4	100
Awal Juni	62	16	17	5	100
Akhir Sept.	64	15	18	3	100

Tabel 5. Biaya Keseluruhan per Kendaraan/tahun (Rp)

Periode	Biaya Pemeliharaan	Biaya Perizinan	Total
Pra-Krisis	2.110.900 (83%)	425.350 (17%)	2.536.250 (100%)
Awal Juni	4.069.700 (90%)	436.150 (10%)	4.505.850 (100%)
Akhir Sept.	4.812.400 (91%)	448.350 (9%)	5.260.750 (100%)

Tabel 6. Biaya Keseluruhan per Kendaraan/Tahun (Rp)

Periode	Biaya Pemeliharaan	Biaya Perizinan	BBM
Pra-Krisis	2.110.900 (26%)	425.350 (5%)	2.536.250 (69%)
Awal Juni	4.069.700 (32%)	436.150 (3%)	4.505.850 (65%)
Akhir Sept.	4.812.400 (43%)	448.350 (4%)	5.260.750 (53%)

dengan kupon yang dikordinasikan melalui asosiasi pengemudi/pemilik, dsb.

Sebagai catatan, angka-angka di atas berdasar pada data di lapangan, misalnya penurunan proporsi biaya BBM pada bulan September adalah akibat berkurangnya hari operasi dari 25 hari/bulan menjadi 19 hari/bulan dan jumlah rit dari 9 rit/hari menjadi 8 rit/hari.

Dengan keterbatasan pemerintah, maka sumber dana untuk kebijaksanaan khusus harga BBM maupun suku cadang diperoleh melalui subsidi silang. Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam bagian akhir tulisan ini.

IV. DAMPAK KRISIS TERHADAP PENGENEMUDI ANGKUTAN UMUM

Krisis ekonomi juga memberikan dampak yang cukup besar bagi pengemudi angkutan umum kota (angkot) di Bandung, tampak dari pendapatan pengemudi yang berkurang. Dibanding dengan sebelum krisis, pendapatan mereka per bulan hanya tinggal 52% pada bulan Juni serta turun lagi menjadi 46% pada bulan September (Tabel 7).

Turunnya pendapatan pengemudi terutama disebabkan oleh naiknya biaya operasi. Sebelum krisis, biaya operasi per kendaraan/hari sebesar Rp 79.350 dan setelah krisis menjadi Rp 99.700 (Juni) dan Rp 95.400 (September). Turunnya biaya rata-rata bulan September karena jumlah rit/hari juga turun dari rata-rata 9 rit/hari menjadi 8 rit/hari. Komponen terbesar dari biaya operasi adalah setoran disusul dengan biaya BBM dan biaya lainnya (Tabel 7, 8, 9).

Dari berbagai dampak tersebut terlihat bahwa pendapatan pengemudi per bulan turun cukup besar, yakni menjadi hanya 46% dibanding pendapatan sebelum krisis. Penurunan tersebut terutama karena naiknya biaya operasi, yakni setoran yang merupakan komponen biaya terbesar (sekitar 50%) dengan kenaikan yang relatif tinggi (120%), komponen berikutnya adalah BBM (sekitar 27%) dengan kenaikan tinggi pula (133%).

Berdasar berbagai dampak tersebut, diharapkan dengan akan adanya ketentuan keringanan yang diberikan pada pemilik/pengusaha untuk suku cadang serta komponen lainnya, maka pemilik dapat menurunkan

Tabel 7. Pendapatan Pengemudi

Periode	Hari/Bulan	Rit/Hari	Rp/Hari	Rp/Bulan
Pra-Krisis	25	9	27.400	685.000 (100%)
Awal Juni	25	9	14.200	355.000 (52%)
Akhir Sept	19	8	16.700	317.300 (46%)

Tabel 8. Biaya Operasi Kendaraan/hari (Rp)

Periode	Setoran	BBM	Terminal	Lainnya	Total
Pra-Krisis	41.000 (52%)	19.500 (25%)	3.000 (4%)	15.750 (20%)	100%
Awal Juni	52.750 (53%)	28.000 (28%)	3.000 (3%)	15.750 (16%)	100%
Akhir Sept.	49.800 (52%)	26.000 (27%)	3.600 (4%)	15.900 (17%)	100%

Tabel 9. Kenaikan Biaya Operasi Kendaraan/Hari (%)

Periode	Setoran	BBM	Terminal	Lainnya	Total
Pra-Krisis	100%	100%	100%	100%	100%
Awal Juni	129%	144%	100%	100%	126%
Akhir Sept.	121%	133%	120%	101%	120%

setoran. Demikian juga ketentuan khusus BBM untuk pengemudi, semuanya diharapkan dapat mengembalikan/meningkatkan kesejahteraan pengemudi.

V. PENUTUP

Dampak krisis ekonomi memperlihatkan bagaimana angkutan umum perkotaan merupakan salah satu kebutuhan pokok/dasar masyarakat berpendapatan rendah. Masyarakat ini merupakan kelompok yang paling terkena dampak negatif dari krisis ekonomi. Mereka terpaksa tetap menggunakan angkutan umum perkotaan untuk bekerja, sekolah, dan kepentingan mutlak lainnya dengan mengorbankan kepentingan pokok belanja. Seyogyanya kelompok ini dapat menggunakan angkutan umum dengan tarif yang rendah/tersubsidi, misal lewat kupon yang disalurkan melalui sekolah atau tempat kerja. Demikian juga untuk pemilik/pengemudi angkutan umum perkotaan, mereka seyogyanya memperoleh ketentuan khusus terkait dengan BBM, ban, mesin, dsb.

Mengingat keterbatasan sumber daya pemerintah, maka subsidi pemerintah (pusat) sulit untuk diterapkan. Demikian pula subsidi pemerintah dapat memberikan dampak yang tidak diinginkan dalam perbaikan sistem angkutan umum perkotaan (lihat Lave, 1994). Untuk ini seyogyanya dilaksanakan prinsip subsidi silang. Misalnya subsidi silang oleh kendaraan pribadi melalui kenaikan pajak BBM, pajak kendaraan, tarif parkir, tarif untuk memasuki jalan/kawasan tertentu, dsb. Demikian juga dengan pemberian kemudahan bagi pihak swasta untuk mengusahakan angkutan umum kelas "Argo/Eksekutif/Bisnis" hingga dimungkinkan adanya subsidi silang dengan kelas "Ekonomi", serta upaya subsidi silang lainnya (Kusbiantoro, 1999b).

Berbagai arah kebijakan serta subsidi silang tersebut membutuhkan adanya pengelolaan angkutan umum kota di bawah satu sistem manajemen, misal untuk mengelola sistem transfer antar rute, subsidi silang an-

tar angkutan umum kota dengan berbagai tingkat pelayanan, subsidi silang antara angkutan umum dengan kendaraan pribadi, dsb. Demikian juga arah kebijaksanaan ini membutuhkan dukungan aspek legal yang memungkinkan dana yang terhimpun dari berbagai pajak dan pungutan terkait dengan transportasi perkotaan tersebut dapat digunakan untuk subsidi silang pengguna/pengemudi/pemilik angkutan umum perkotaan. Hal ini diharapkan dapat dicapai oleh wilayah terkait dengan membesarnya otonomi daerah (Kusbiantoro, 1999b).

Khususnya untuk masyarakat berpendapatan rendah, disamping tersedianya tarif angkutan umum perkotaan yang terjangkau, mereka dapat pula terbantu melalui kebijakan tata ruang. Misalnya mereka dimungkinkan memiliki tempat tinggal dekat dengan tempat kerja serta berbagai fasilitas sosial-ekonomi lainnya, sehingga mereka dapat menekan pengeluaran untuk transportasi. Untuk ini dibutuhkan kebijakan yang mendorong partisipasi sektor swasta dalam menuju terwujudnya guna lahan campuran tersebut (lihat Cervero, 1994 dan Kusbiantoro 1997).

Diharapkan dampak negatif krisis ekonomi terhadap sistem angkutan umum perkotaan merupakan berkah terselubung dalam mempercepat terwujudnya angkutan umum sebagai moda utama transportasi perkotaan. Demikian juga krisis ini diharapkan dapat meningkatkan keberpihakan pengambil keputusan pada masyarakat berpendapatan rendah, dengan memberikan prioritas tinggi pada penyediaan pelayanan angkutan umum perkotaan yang terjangkau.

Catatan:

Survei lapangan serta pengolahan data dikerjakan terutama oleh mahasiswa Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota - ITB yang melakukan kerja praktek di P3WK-ITB. Mereka bekerja di bawah bimbingan penulis serta Ir. Devi Retnowati, MSc. Versi awal tulisan ini dimuat pada Info URDI, Vol. 5, Edisi Juli-Desember, 1998. Segala

kekurangan dalam tulisan ini menjadi tanggung jawab penulis.

VI. KEPUSTAKAAN

Cervero, R. 1994. "Transit Villages: From Ideas to Implementation". *ACCESS*, No. 5

Kusbiantoro, BS. 1997. "Arah Kebijakan Transportasi Perkotaan", dalam B.T.S. Soegijoko dan BS Kusbiantoro Eds., *Bunga Rampai Pembangunan di Indonesia*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia

_____ 1998a. "Transportation Problems in Jabotabek", in R. Cervero and J. Mason eds, *Transportation in Developing Countries: Conference Proceedings, Institute of Urban and Regional Development, University of Cali-*

fornia at Berkeley, Working Paper 98-07, September

_____ 1998b. "Dampak Krisis Ekonomi terhadap Angkutan Umum", *Info URDI*, Vol.5, Juli-Desember

_____ 1999a. "The Need for Efficient, Reliable, and Modern Public Transport System in Jakarta", Discussion on Public Transport System in Jakarta, MTI, Jakarta, 7 April

_____ 1999b. "Reformasi Finansial dalam Sistem Angkutan Umum Perkotaan", Diskusi Panel Pembiayaan Angkutan Umum Perkotaan, MASKA-MTI, Jakarta, 29 April

Lave, C. (1994), "It Wasn't Supposed to Turn Out Like This: Federal Subsidies and Declining Transit Productivity", *ACCESS*, No. 5