



KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PEMBIAYAAN PENYELENGGARAAN PERKERETAAPIAN

Titiek Masdini Agustriana¹, Erifendi Churniawan², Hana Wardani Puruhita³, Teguh Arifianto⁴, Ainun Fikria⁵, David Malaiholo⁶, M. Afif Amalul Arifidin⁷

Politeknik Perkeretaapian Indonesia

titiek@ppi.ac.id, erifendi@ppi.ac.id, hana@ppi.ac.id, teguh@ppi.ac.id, ainun@ppi.ac.id,
david@ppi.ac.id, afif@ppi.ac.id

Abstrak:

Pembiayaan dalam penyelenggaraan perkeretaapian sudah menjadi rahasia umum membutuhkan pendanaan yang massif. Pengabdian Masyarakat ini dilaksanakan dalam bentuk kuliah umum bertempat di Politeknik Negeri Madiun, yang dihadiri oleh mahasiswa D IV Perkeretaapian tingkat 4 dan dosen. Kesimpulan pada pengabdian ini adalah 1. Pembangunan dan pengoperasian kereta api tidak dapat dipungkiri membutuhkan dana yang masif, sedangkan *return of investmennya* sangat lambat. 2. Penyelenggaraan perkeretaapian pada awalnya dilaksanakan operator yang dibawah Pemerintah yang kinerjanya semakin memburuk hingga sampau pada kondisi yang semakin buruk baik dari sisi pelayanan maupun perawatan sarana dan prasarannya. 3. Privatisasi operator diperlukan untuk memperbaiki kondisi pelayanan dan memunculkan persaingan yang sehat. 4. Fragmentasi penyelenggaraan perkeretaapian di Indonesia dapat dikatagorikan belum berhasil baik secara *vertical unbundling* maupun *horizontal unbundling*. 5. Implementasi Kewajiban Pelayan Publik (PSO) dilaksanakan dengan sistem kontrak tahunan antara operator dan Pemerintah, yang diverifikasi setiap akan menarik pembayaran kontrak dengan melakukan evaluasi realisasi dalam hal: Fasilitas yang diberikan, Frekuensi yang diperjanjikan, tempat duduk yang diperjanjikan dan stamformasi kereta harus sesuai 6. Besaran PSO yang digelontorkan Pemerintah semakin lama semakin besar, yang seharusnya dengan semakin membaiknya kondisi ekonomi masyarakat maka nilai PSO harusnya semakin menurun

Kata kunci: Kebijakan; pemerintah; perkeretaapian.

Abstract:

It is common knowledge that funding for the operation of railways requires massive funding. This Community Service was carried out in the form of a public lecture at the Madiun State Polytechnic, which was attended by Level 4 DIV Railways students and lecturers. The conclusions from this dedication are 1. It is undeniable that the construction and operation of a railroad requires massive funds, while the return on investment is very slow. 2. The implementation of the railway was initially carried out by operators under the Government whose performance was getting worse and worse until it reached a condition that was getting worse both in terms of service and maintenance of its facilities and infrastructure. 3. Privatization of operators is necessary to improve service conditions and create healthy competition. 4. Fragmentation of the implementation of railways in Indonesia can be categorized as not successful both in vertical unbundling and horizontal unbundling. 5. The implementation of the Public Service Obligation (PSO) is carried out with an annual contract system between the operator and the Government, which is verified every time it will withdraw contract payments by evaluating the realization in terms of: The facilities provided, the frequency agreed, the seats agreed and the train stamformation must be in accordance 6. The amount of PSO disbursed by the Government is getting bigger and bigger, which should be with the improving economic conditions of the people, the value of PSO should be decreasing

Keywords: *Policy; government; railways.*

Corresponding: **Titiek Masdini Agustriana**

E-mail: titiek@ppi.ac.id



PENDAHULUAN

Pembiayaan dalam penyelenggaraan perkeretaapian sudah menjadi rahasia umum membutuhkan pendanaan yang massif (Utomo, Alfian, & Aprilia, 2022). Aktivitas penyelenggaraan perkeretaapian terdiri dari aktivitas pembangunan, pengoperasian, perawatan dan kepengusahaan (Nova Adi Hartantyo, 2021). Dalam hal pembangunan, tidak dapat dipungkiri pembiayaan pembangunan kereta api memerlukan dana yang sangat masif. Disisi lain *return of investment*-nya sangat lama, bila hanya didasarkan pada pendapatan *core bussiness*-nya. Selain itu dalam pengoperasian kereta api tidak hanya bertujuan untuk mendapatkan keuntungan, tapi juga ada visi sosial yaitu juga memberikan pelayanan pada masyarakat yang kurang mampu untuk membayar tiket dalam aktivitas perjalanannya (Sidauruk, 2018).

Karena transportasi merupakan turunan dari kegiatan hidup manusia, maka dalam pelaksanaannya Pemerintah hadir dengan memberikan intervensi dalam bentuk subsidi, untuk masyarakat yang kurang mampu (Karim et al., 2023). Subsidi moda perkeretaapian yang diberikan oleh Pemerintah ini, dibedakan dalam 2 (dua) jenis yaitu subsidi Perintis dan subsidi Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Operation/PSO*). Kedua subsidi ini diterapkan hanya pada angkutan penumpang dengan kelas pelayanan kereta api ekonomi dan tidak pada kelas pelayanan bisnis maupun eksekutif (Biomantara & Herdiansyah, 2019).

Tarif penumpang kereta api kelas ekonomi ditetapkan oleh Pemerintah dan dituangkan dalam peraturan Menteri. Besaran PSO yang diberikan Pemerintah di tahun 2023 sebesar 2.549.288.981.000,- yang diberikan ke PT KAI, sebagai operator yang mengemban amanah penugasan untuk mengoperasikan pelayan kereta api ekonomi. Penugasan ini berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan nomor KM 241 tahun 2022 tentang Penugasan kepada KAI untuk Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Operation*) Angkutan Orang dengan Kereta Api Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2023. Alokasi pendanaan ini diperuntukkan untuk perjalanan KA Jarak Jauh, KA Jarak Sedang, KA Lebaran, KA Jarak Dekat/Lokal, KRD, KRL Jabodetabek, dan KRL Yokyakarta

METODE PENELITIAN

Pengabdian Masyarakat ini dilaksanakan dalam bentuk kuliah umum bertempat di Politeknik Negeri Madiun, yang dihadiri oleh mahasiswa D IV Perkeretaapian tingkat 4 dan dosen. Acara dimulai dengan sambutan yang diberikan oleh ketua jurusan DIV Perkeretaapian yang menekankan bahwa meskipun PNM merupakan jurusan perkeretaapian yang fokus pada *manufacturing* tapi juga diperlukan untuk memahami sisi lain bidang perkeretaapian (Ghozali, 2011). Dan diharapkan untuk para mahasiswa untuk selalu mengembangkan dirinya dengan belajar dan belajar sehingga dapat memberikan kontribusi pada perkembangan perkeretaapian di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

KULIAH UMUM

Topik kuliah umum saat ini adalah tentang subsidi yang diberikan oleh Pemerintah pada penumpang jasa angkutan kereta api. Subsidi sebagaimana definisi di Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bantuan uang dan sebagainya kepada yayasan, perkumpulan, dan sebagainya (biasanya dari pihak pemerintah). Subsidi dapat juga diartikan sebuah hibah keuangan, yang diberikan oleh pemerintah kepada lembaga swasta atau entitas publik lainnya. Dengan demikian diharapkan dengan adanya pemberian subsidi ini, mampu mendorong perusahaan swasta untuk melakukan kegiatan ekonomi, serta usaha bisnis sebagai kepentingan untuk pelayanan publik. Ide pemberian subsidi ini didasari dari UUD 1945 pasal 33 ayat 2 yang menyebutkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

Bidang transportasi juga tak luput dari perhatian pemerintah untuk memberikan subsidi dalam rangka memberikan kemudahan bagi masyarakat yang kurang mampu dalam melakukan perjalanan. Kebijakan pemberian subsidi dibidang transportasi kereta api sebagaimana diketahui ada 2 (dua) jenis yaitu subsidi Kebijakan subsidi Kewajiban Pelayanan Publik/PSO atau kebijakan subsidi Perintis. Kebijakan subsidi Kewajiban Pelayanan Publik/PSO diberlakukan sejak tahun 2000 hingga sekarang. *Kebijakan* dalam ilmu administrasi merupakan seperangkat mekanisme kebijakan yang disusun secara sistematis dan terstruktur dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. (Neviyanti Ditha, 2018).



Kebijakan ini diawali karena adanya intervensi dari PBB terkait dengan penyelenggaraan perkeretaapian di Indonesia yang semakin menurun kualitas pelayanannya dari waktu ke waktu. Sejarah mencatat bahwa perkeretaapian di Indonesia telah lama terjadi evolusi dalam hal penyelenggaraannya sejak dioperasikan pertama di Indonesia. Penyelenggaraan pertama dikelola oleh Djawatan Kereta Api (DKA) sampai tahun 1950, lalu berubah menjadi Djawatan Kereta Api Republik Indonesia sampai tahun 1963, selanjutnya Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA) sampai tahun 1971, berubah menjadi Perusahaan Jawatan Kereta api (PJKA) sampai tahun 1991. Pengelolaan perkeretaapian ini pengelolaannya dibawah kendali Pemerintah artinya Pemerintah melaksanakan fungsi ganda yaitu sebagai regulator dan operator. Karena dalam pengelolaannya kualitas

pelayanannya semakin menurun, maka pengelolaan perkeretaapian dikenalkan dengan cara lain yaitu dengan melakukan privatisasi. Konsep pilihan bentuk restrukturisasi dan privatisasi ini disesuaikan dengan skala industri, kondisi sosial budaya masyarakat dan kekuatan ekonomi finansial negara dan masyarakat umumnya (Irianto, 2012).

Privatisasi yang dimaksud disini memberikan kesempatan disisi swasta untuk memberikan perannya sebagai pengelola transportasi umum, dengan tujuan dapat memperbaiki kualitas pelayanan yang diberikan sekaligus memberikan kesempatan untuk mendapatkan keuntungan dibalik pelayanan sosial yang tetap harus dijalankan (Rahmadana et al., 2020). Dengan demikian dengan pemisahan fungsi secara jelas antara Pemerintah dan operator akan memperbaiki penyelenggaraan perkeretaapian di Indonesia. Pemisahan fungsi yang tegas dimaksud adalah Pemerintah hanya berfungsi sebagai regulator, yang melakukan fungsi pengaturan, pengawasan dan pengendalian, sedangkan perusahaan penyelenggara perkeretaapian hanya berfungsi sebagai operator yang menyelenggarakan operasional dan bisnis perkeretaapian. Perubahan evolusi penyelenggaraan perkeretaapian dapat dilihat pada gambar dibawah ini.



FRAGMENTASI PEYELENGGARAAN PERKERETAAPIAN

Pembangunan prasarana perkeretaapian di Indonesia menjadi tanggung jawab Pemerintah, demikian pula dengan pengadaan sarannya masih menjadi tanggung jawab Pemerintah (Sastrohadiwiryono & Syuhada, 2021). Seiring dengan berjalannya waktu dan perubahan bisnis perkeretaapian dunia, maka lambat laun pengadaan sarana menjadi tanggung jawab operator. Hal ini terkait dengan bentuk fragmentasi penyelenggaraan perkeretaapian yang dikenal ada 2 (dua) jenis yaitu *Vertical Unbundling* dan *Horizontal Unbundling*.

Pemahaman *vertical unbundling* merupakan konsep yang memisahkan penyelenggara sarana dan penyelenggara prasarana, dimana operasi sarana dapat dilakukan dengan berbasis pada lelang jalur dengan *system franchise*. Sebagai contoh negara yang menyelenggarakan *vertical unbundling* ini adalah penyelenggaraan perkeretaapian di negara Inggris. Sedangkan *horizontal unbundling* merupakan konsep penyelenggaraan perkeretaapian yang pengelolaannya berbasis wilayah, dimana penyelenggara sarana dan penyelenggara prasarannya menjadi satu. Negara yang menerapkan konsep *horizontal unbundling* ini adalah negara Jepang. Jika dipertanyakan mana yang lebih baik, kondisi ini

tidak dapat dijawab dengan pasti dengan kriteria tertentu karena juga dipengaruhi oleh kondisi sosial politik dari masing-masing negara yang menerapkan.

Indonesia pernah menerapkan kedua fragmentasi ini, tetapi penerapannya tidak dilakukan secara menyeluruh sehingga sampai sekarang penerapan bisnis penyelenggaraan perkeretaapian di Indonesia belum dapat disimpulkan fragmentasi yang tepat sesuai dengan sosial, budaya, dan politik Indonesia.

PENYELENGGARAAN PERKERETAAPIAN DI INDONESIA

Sesuai dengan amanah perundang-undangan tentang perkeretaapian menyebutkan bahwa pembangunan prasarana merupakan tanggung jawab Negara. Dengan demikian prasarana perkeretaapian asetnya menjadi milik negara. Dengan demikian maka perawatan dan pengembangan prasarana juga menjadi tanggung jawab Negara/Pemerintah berdasarkan Rencana Induk Perkeretaapian Nasional. Karena prasarana milik Pemerintah, maka biaya perawatan prasarana diberikan Pemerintah dengan skema yang disebut Infrastructure Maintenance and Operation (IMO), dimana penerapannya digulirkan dalam satu paket yang disebut dengan PSO – IMO – TAC.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa bentuk subsidi yang diterapkan dimoda kereta api ada dua kebijakan yaitu subsidi Kewajiban Pelayanan Publik atau lebih dikenal dengan sebutan *Public Service Obligation* (PSO) dan subsidi kereta api Perintis. Keduanya merupakan kebijakan Pemerintah yang terkait langsung dengan tarif yang dikenakan pada masyarakat yang menggunakan layanan angkutan penumpang kereta api kelas ekonomi. Sifat pelayanan moda kereta api yang diberikan oleh operator hanya ada 2 (dua) yaitu layanan angkutan penumpang yang bersifat komersial dan bersifat penugasan.

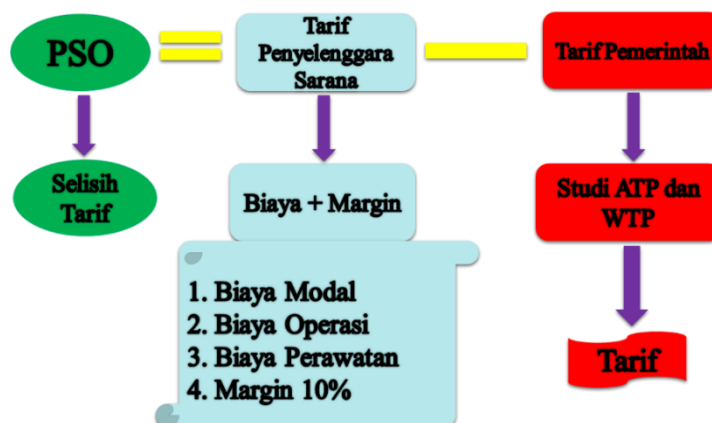
Layanan bersifat komersial artinya tarif yang diberlakukan dihitung dan ditetapkan oleh penyelenggara sarana/operator sendiri dengan fasilitas tertentu yang diberikan. Sedangkan layanan yang bersifat penugasan, pengertiannya adalah perhitungan seluruh biaya operasi kereta yang akan dibebankan pada penumpang sesuai dengan kriteria dan tolok ukur pelayanan umum angkutan kereta api yang efisien berdasarkan standar pelayanan minimum dihitung oleh penyelenggara sarana/operator, Pemerintah menetapkan tarifnya berdasarkan kemampuan dari masyarakat dimana besaran tarifnya dibawah tarif yang diajukan oleh penyelenggara sarana. Layanan dimana tarifnya ditetapkan oleh Pemerintah inilah yang disebut dengan layanan angkutan penumpang kelas ekonomi. Kebijakan ini yang tidak banyak diketahui atau dipahami oleh pengguna jasa angkutan perkeretaapian pada umumnya.

Sehingga perbedaan antara subsidi Kewajiban Pelayanan Publik/PSO dan subsidi Perintis dapat digaris bawahi sebagaimana penjelasan berikut: Bila **Tarif** yang dihitung oleh penyelenggara sarana **lebih rendah** dari tarif yang ditetapkan oleh Pemerintah, maka selisihnya menjadi **tanggung jawab** Pemerintah atau Pemerintah Daerah dalam bentuk **Kewajiban Pelayanan Publik**. Sedangkan pemahaman **subsidi perintis** adalah **biaya** yang dikeluarkan oleh Penyelenggara Sarana Perkeretaapian untuk mengoperasikan sarana perkeretaapian **lebih tinggi daripada pendapatan** yang diperoleh berdasarkan tarif yang ditetapkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, selisihnya menjadi tanggung jawab Pemerintah atau Pemerintah Daerah dalam bentuk **subsidi Angkutan Perintis**

IMPLEMENTASI KEWAJIBAN PELAYANAN PUBLIK

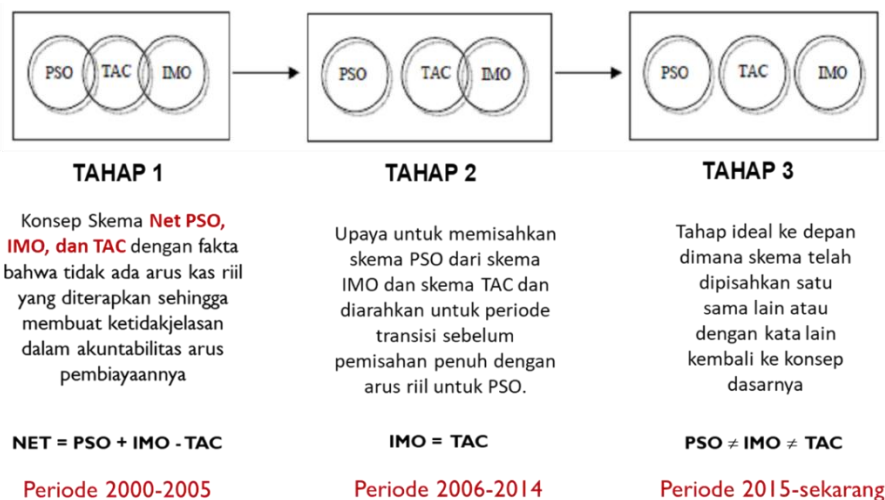
Sebagaimana dijelaskan bahwa Pemerintah dengan mempertimbangkan kemampuan masyarakat untuk membayar tarif kereta api kelas ekonomi, dan melakukan intervensi dengan

memberikan subsidi pada layanan tersebut. Biaya operasi angkutan kereta api penumpang kelas ekonomi dihitung dengan menggunakan **metode biaya total operasi**. Dan tarif yang dihitung oleh penyelenggara sarana telah ditambahkan dengan margin yang disepakati. Jadi tarif PSO merupakan selisih antara tarif penyelenggara sarana – tarif Pemerintah, sebagaimana gambar dibawah ini.



Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan no. 17 tahun 2018 tentang Pedoman Tata Cara Perhitungan dan Penetapan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api menyebutkan bahwa tarif dihitung berdasarkan beberapa biaya: biaya modal, biaya operasi, biaya perawatan sarana ditambah dengan keuntungan.

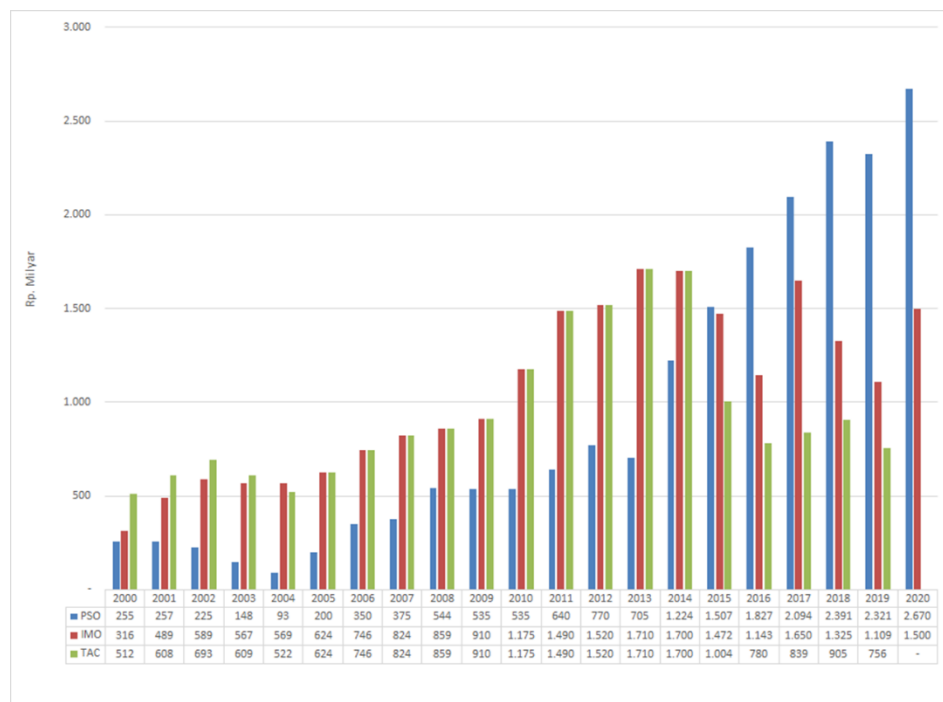
Implementasi skema subsidi ini dalam penerapannya terjadi beberapa kali perubahan dengan berbagai pertimbangan dengan memperhatikan situasi dan kondisi yang dihadapi oleh operator (Yolanda, Mahluddin, & Fatmawati, 2020). Evaluasi dilakukan secara menerus baik dari sisi rumusan perhitungannya, pola penganggarannya maupun metode pencairannya. Demikian pula bentuk skemanya, perubahannya dapat dilihat pada gambar dibawah ini.



Pelaksanaan PSO ini diawali dengan penandatanganan kontrak PSO selama satu tahun antara penyelenggara sarana (PT KAI) dan KemenHub (DJKA) yang dilakukan setelah Grafik Perjalanan Kereta Api (GAPEKA) ditetapkan. Operator bisa menarik subsidi yang ditetapkan oleh Pemerintah setelah dilakukan monitoring dan verifikasi realisasi oleh Pemerintah dengan indikator sebagaiberikut: Fasilitas yang diberikan, Frekuensi yang diperjanjikan, tempat duduk yang diperjanjikan dan stamformasi kereta harus sesuai (Sunarto, 2009). dengan yang tertuang dikontrak. Bia terjadi ketidaksesuaian antara kontrak dan realisasi, harus dilakukan evaluasi kembali.

Besaran PSO yang diberikan dari tahun 2000 samai sampai tahun 2020 terus meningkat sebagaimana yang terlihat pada grafik dibawah ini. Menjadi dilematis bahwa kebuuhan PSO semakin lama semakin tak terkendali, karena jumlah layanan kereta ekonomi tidak dapat dipungkiri semakin berkurang, meskipun ada kebijakan baru bahwa kereta api perkotaan pada akhirnya mendapatkan subsidi meskipun dengan tujuan agar terjadi perpindahan untuk orang-orang yang menggunakan kendaraan pribadi agar beralih menggunakan angkutan umum, khususnya kereta api perkotaan. Disisi lain dengan semakin membaiknya kondisi ekonomi masyarakat, sewajarnya kalau jumlah subsidi PSO yang dikeluarkan oleh Pemerintah lambat laun tentunya semakin berkurang (Mustofa, 2020).

Hal yang diharapkan melalui skema PSO – IMO – TAC adalah tingkat pelayanan yang diberikan setidaknya setara bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah, disisi lain peran swasta dapat meningkatkan kompetisi yang tentunya akan mendorong pada efisiensi. Kinerja pelayanan yang diberikan akan semakin baik, karena masyarakat mempunyai pilihan untuk sampai ke tujuannya dan sebagai harapan pamungkas dengan adanya persaingan yang sehat tentunya kinerja keselamatan akan menjadi prioritas utama.



KESIMPULAN

1. Pembangunan dan pengoperasian kereta api tidak dapat dipungkiri membutuhkan dana yang masif, sedangkan *return of investmennya* sangat lambat
2. Penyelenggaraan perkeretaapian pada awalnya dilaksanakan operator yang dibawah Pemerintah yang kinerjanya semakin memburuk hingga sampau pada kondisi yang semakin buruk baik dari sisi pelayanan maupun perawatan sarana dan prasarananya.
3. Privatisasi operator diperlukan untuk memperbaiki kondisi pelayanan dan memunculkan persaingan yang sehat.
4. Fragmentasi penyelenggaraan perkeretaapian di Indonesia dapat dikatagorikan belum berhasil baik secara *vertical unbundling* maupun *horizontal unbundling*.

5. Implementasi Kewajiban Pelayan Publik (PSO) dilaksanakan dengan sistem kontrak tahunan antara operator dan Pemerintah, yang diverifikasi setiap akan menarik pembayaran kontrak dengan melakukan evaluasi realisasi dalam hal: Fasilitas yang diberikan, Frekuensi yang diperjanjikan, tempat duduk yang diperjanjikan dan stamformasi kereta harus sesuai
6. Besaran PSO yang digelontorkan Pemerintah semakin lama semakin besar, yang seharusnya dengan semakin membaiknya kondisi ekonomi masyarakat maka nilai PSO harusnya semakin menurun

DAFTAR PUSTAKA

- Biomantara, Ketut, & Herdiansyah, Herdis. (2019). Peran Kereta Api Indonesia (KAI) sebagai Infrastruktur Transportasi Wilayah Perkotaan. *Cakrawala-Jurnal Humaniora*, 19(1), 1–8.
- Ghozali, Imam. (2011). *Aplikasi analisis multivariate dengan program IBM. Spss*.
- Irianto, Sulistyowati. (2012). *Otonomi perguruan tinggi: suatu keniscayaan*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Karim, H. Abdul, Lis Lesmini, S. H., Sunarta, Desy Arum, SH, M. E., Suparman, Ade, SI, S., Kom, M., Yunus, Andi Ibrahim, Khasanah, S. Pd, & Kom, M. (2023). *Manajemen transportasi*. Cendikia Mulia Mandiri.
- Mustofa, Amirul. (2020). *EKONOMI POLITIK PEMBANGUNAN: KEBIJAKAN PRIVATISASI DAN ALIANSI POLITIK BUMN*. Unitomo Press.
- NOVA ADI HARTANTYO, NOVA A. D. I. H. (2021). *Rancangan Aplikasi Perawatan Sarana MTT Di Balai Perawatan Perkeretaapian*. Politeknik Transportasi Darat Indonesia-STTD.
- Rahmadana, Muhammad Fitri, Mawati, Arin Tentrem, Siagian, Nurhayati, Perangin-angin, Mori Agustina, Refelino, John, Tojiri, Moch Yusuf, Siagian, Valentine, Nugraha, Nur Arif, Manullang, Sardjana Orba, & Silalahi, Marto. (2020). *Pelayanan Publik*. Yayasan Kita Menulis.
- Sastrohadiwiryo, Siswanto, & Syuhada, Asrie Hadaningsih. (2021). *Manajemen tenaga kerja Indonesia*. Bumi aksara.
- Sidauruk, Jagawana. (2018). *Analisis Kualitas Pelayanan Publik Pada Jasa Transportasi Kereta Api (Studi Pada Kereta Api Siantar Ekspres)*.
- Sunarto, Retno Sari. (2009). *Contractual Governance of Indonesia Railway System-Case Study: Customer Satisfaction in Jabodetabek Area Vs Värmlandstrafik AB*.
- Utomo, Setiyo, Alfian, Alfian, & Aprilia, Lisa. (2022). PENEGAKAN HUKUM TERHADAP AKTIVITAS PINJAMAN ONLINE. *CREPIDO*, 4(2), 70–82.
- Yolanda, Sisca, Mahluddin, Mahluddin, & Fatmawati, Kiki. (2020). *Problematika guru dalam pelaksanaan kelas daring (online) selama masa pandemi Covid-19 pada pembelajaran tematik siswa kelas IV Sekolah Dasar Negeri 22/IV Kota Jambi*. UIN Sulthan Thaha Saifuddin Jambi.