

OPEN ACCESS

Citation: Paramita, R. (2023).
Meninjau Implementasi Kebijakan
Public Service Obligation di Sektor
Transportasi. *Jurnal Budget: Isu dan
Masalah Keuangan Negara*, 8(1), 52-
70

Received: March 30, 2023
Revised: May 23, 2023
Accepted: June 7, 2023
Published: June 2023

© The Author(s)



*This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-
NonCommercial-ShareAlike 4.0
International License.*

Artikel

MENINJAU IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *PUBLIC SERVICE OBLIGATION* DI SEKTOR TRANSPORTASI

*Reviewing the Implementation of Public Service Obligation Policies
in the Transportation Sector*

Rastri Paramita

Pusat Analisis Anggaran dan Akuntabilitas Keuangan Negara,
Badan Keahlian Setjen DPR RI,

email: rastri.paramita@dpr.go.id

Abstract

This study aims to educate the public about the basis of PSO implementation, the form of PSO implementation, and the differences in PSO implementation by BUMN in the transportation sector, with examples of PSO implementation at PT Pelni and PT KAI. It is intended that by comprehending the variations in PSO implementation by BUMN, it will be possible to offer suggestions for future PSO implementation improvements. The results of studies on PSO at PT KAI and PT Pelni from journals, research, and the media were used in this study, which employed a qualitative methodology and secondary data in the form of statutory data, development data, and PSO implementation. As a result, there are discrepancies in the technological execution of the PSO for the supply of transportation services in Indonesia. This distinction sets the PSO's role not just as a government instrument to give the population, especially the poor, affordable transportation, but also as another goal to present.

Keywords: *Public Service Obligation (PSO), PT KAI, PT Pelni (Persero)*

JEL Classifications: *H42; L51; L98; R48.*

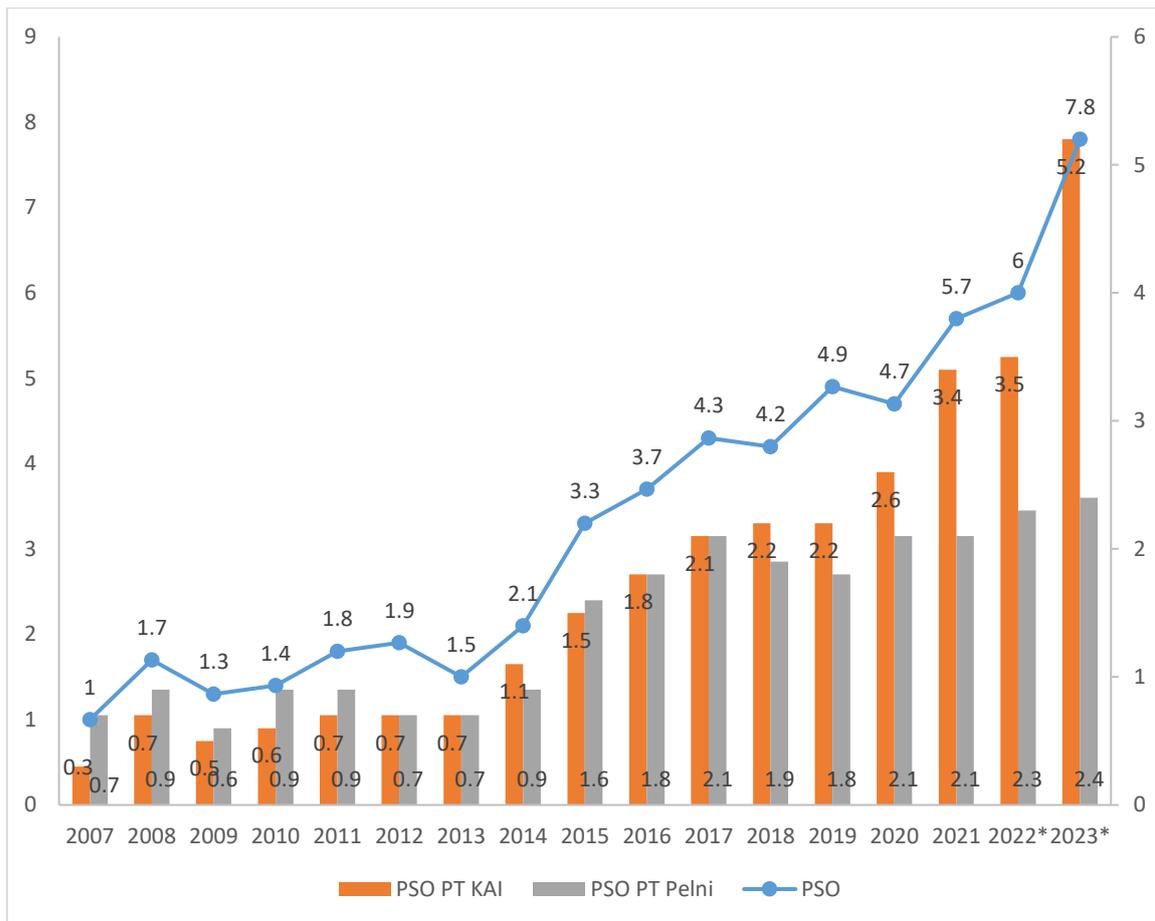
I. PENDAHULUAN

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI) Pasal 33 yang berbunyi cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan Pasal 34 ayat (3), yaitu mengatur bahwa negara bertanggung jawab atas fasilitas kesehatan dan pelayanan umum yang layak pada masyarakat. Pasal inilah yang melandasi kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan umum di berbagai sektor. Kewajiban pelayanan umum ini salah satunya berbentuk *public service obligation*/PSO (Pramyastiwi, et al., 2013). Pemerintah menugaskan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk menyelenggarakan misi PSO (Prasojo, 2015). Hal ini diatur dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Pasal 66 yang mengatur bahwa pemerintah dapat memberikan suatu penugasan pada suatu BUMN guna menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum. Penugasan kepada BUMN seiring dengan tujuan BUMN didirikan yaitu salah satunya meningkatkan penyelenggaraan kemanfaatan umum, berupa penyediaan barang serta jasa dalam jumlah dan kualitas yang memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak dan memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional. Apabila dalam penugasan BUMN memiliki finansial yang kurang fleksibel, maka pemerintah perlu memberikan kompensasi atas semua biaya yang dikeluarkan oleh BUMN termasuk marginnya.

Dasar hukum penugasan PSO oleh BUMN mengacu pada UU tentang BUMN, namun pelaksanaan teknis PSO yang dilakukan oleh BUMN tersebut memiliki dasar hukum yang berbeda-beda dan diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan sektoral. Seperti pelaksanaan PSO yang ditugaskan pada PT. Pos Indonesia secara teknis mengacu pada UU Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos (Fadh, 2021). Hal ini juga terjadi pada BUMN yang mendapatkan penugasan PSO di sektor transportasi, diatur lebih lanjut dalam peraturan kementerian perhubungan. Sehingga dalam pelaksanaan PSO antara satu BUMN dengan BUMN lain dimungkinkan berbeda.

Sebagaimana rencana pemerintah mengubah mekanisme tarif KRL yang akan melakukan pembedaan tarif KRL mulai tahun 2023, melahirkan pro kontra di masyarakat. Rencana pembedaan tarif ini didasari oleh kenaikan tarif KRL belum pernah dilakukan penyesuaian sejak tahun 2016, sedangkan biaya operasional terus meningkat setiap tahunnya. Apabila ingin melakukan sebuah penyesuaian, maka dibutuhkan persiapan tolok ukur yang jelas mengenai kategorisasi pihak yang berhak mendapatkan subsidi berupa PSO dengan yang tidak berhak

Berdasarkan pro kontra terkait kewajiban pemerintah dalam menyediakan pelayanan publik, maka menjadi menarik untuk dikaji lebih dalam bagaimana implementasi PSO di Indonesia. Sebagai bahan kajian diambil contoh implementasi PSO pada PT KAI dan PT Peln (Persero). Kajian terhadap dua BUMN ini didasari oleh keduanya sama-sama BUMN yang menyediakan pelayanan transportasi dan mendapatkan PSO dengan formulasi penghitungan yang sama. Selain implementasi, kajian ini juga akan menelaah apa saja yang mendasari pemerintah untuk meningkatkan atau menurunkan PSO bagi BUMN yang mendapat penugasan.



Gambar 1. Perkembangan PSO, PSO PT KAI, dan PT Pelni (Persero)

Sumber: Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi, 2022 (diolah).

Pada Gambar 1 dapat diperhatikan bahwa sejak tahun 2013, PSO penugasan secara total cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya. Hanya di tahun 2018 dan 2020 PSO penugasan total mengalami penurunan. Jika dilihat dari alokasi PSO penugasan ke PT KAI dan PT Pelni (Persero), maka sejak tahun 2018, alokasi PSO lebih besar ke PT KAI dibandingkan ke PT Pelni (Persero). Hal ini dapat disebabkan oleh peningkatan pengguna layanan kereta api sehingga pemerintah berusaha untuk memenuhi kewajibannya memberikan pelayanan yang terjangkau ke masyarakat.

Meskipun PSO kepada PT Pelni (Persero) juga mengalami peningkatan, namun pertumbuhan pengguna angkutan laut tidak secepat pertumbuhan pengguna layanan kereta api. Yang cukup menarik jika dilihat pada penurunan PSO total di tahun 2013 dan 2020. Jika dirinci berdasarkan alokasi per BUMN, tidak mengalami penurunan. Penurunan PSO secara total tidak berdampak pada penurunan alokasi PSO kepada PT KAI dan PT Pelni (Persero), hanya jumlahnya stagnan. Sedangkan di tahun 2020, penurunan PSO secara agregat, menyebabkan peningkatan pada PSO kereta api dan angkutan laut. Pada masa Covid-19, transportasi untuk mengangkut orang memang mengalami penurunan akibat pembatasan aktivitas, namun pengiriman barang baik untuk alat medis maupun non medis meningkat tajam. Di samping itu, adanya ketidakpastian kondisi ekonomi menuntut dukungan pemerintah untuk memulihkan roda perekonomian. Hal inilah yang menyebabkan alokasi PSO kepada kedua BUMN mengalami peningkatan. Apabila dilihat dari jumlah PSO yang dialokasikan, PT KAI dan PT Pelni (Persero) memiliki jumlah yang tidak terlalu jauh bedanya.

Berdasarkan penjelasan di atas, diharapkan kajian ini dapat mengedukasi masyarakat mengenai dasar pelaksanaan PSO, bentuk implementasi PSO, serta perbedaan implementasi PSO yang dilakukan BUMN pada sektor transportasi dengan contoh implementasi PSO di PT KAI dan PT Peln (Persero). Dengan memahami perbedaan implementasi PSO yang dilakukan BUMN tersebut diharapkan dapat memberikan masukan terhadap perbaikan implementasi PSO kedepannya.

II. TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Pelaksanaan PSO

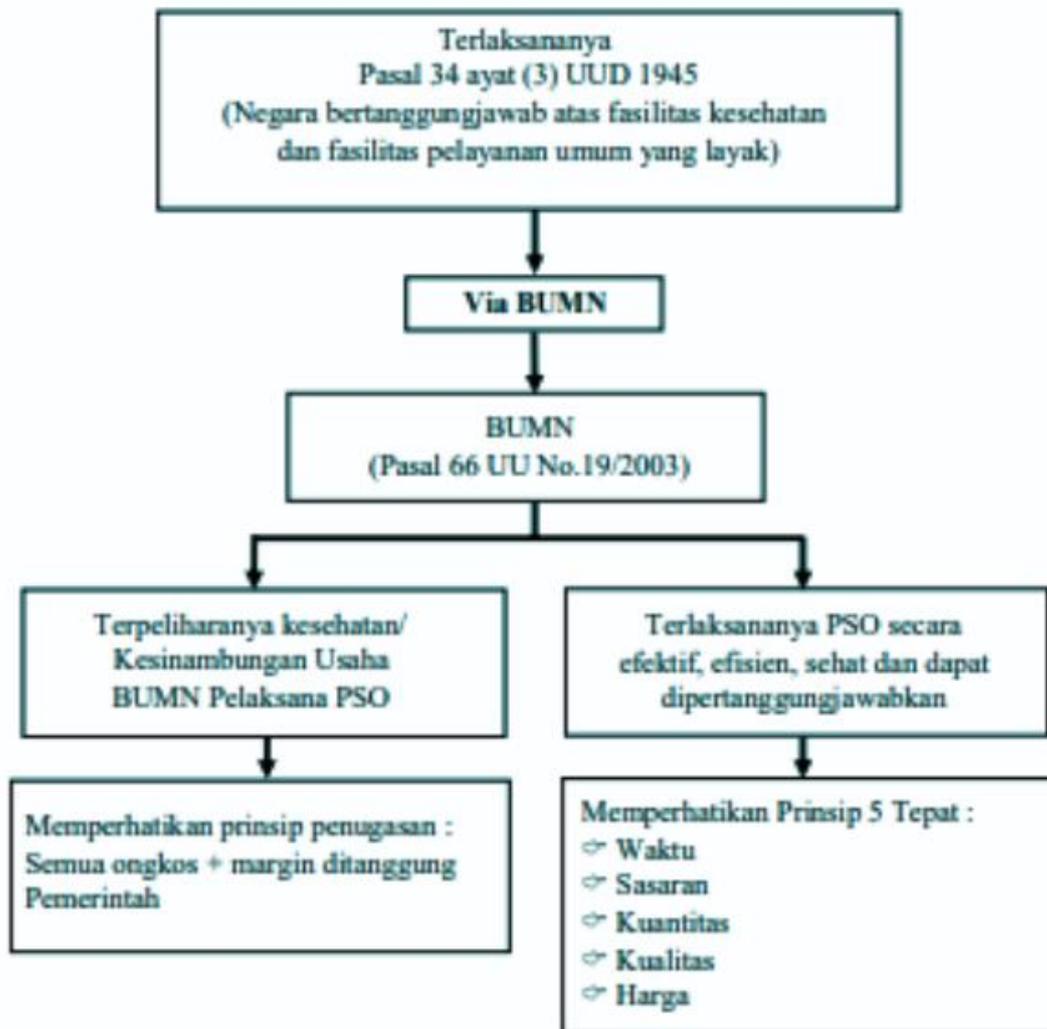
PSO dan subsidi merupakan dua hal yang sama yakni dukungan pemerintah terhadap suatu barang dan jasa agar dapat dinikmati oleh masyarakat tertentu seperti masyarakat miskin. Bentuk dukungan pemerintah berupa penentuan harga barang dan jasa di bawah harga keekonomian atau harga yang sesuai mekanisme pasar. Selisih harga tersebutlah yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Terdapat beberapa pengertian dari PSO, di antaranya Syadullah, 2008 (dalam Samosir, 2014) mendefinisikan sebagai kewajiban pelayanan umum atau penugasan yang diamanahkan negara kepada lembaga untuk menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat. Sedangkan Kartika Sari, 2008 (dalam Samosir, 2014) mendefinisikan PSO berupa tugas pemerintah untuk menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat.

Pelaksanaan PSO di Indonesia dapat berupa penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap mengacu pada maksud serta tujuan kegiatan BUMN (UU tentang BUMN Pasal 66) serta penugasan kepada swasta melalui *tender*. Ketentuan kewajiban pemerintah menyediakan kompensasi bagi semua biaya yang ditimbulkan ditambah dengan margin apabila penugasan tersebut tidak layak secara finansial, diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 45 Tahun 2005 Pasal 65, yaitu:

- a. Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan serta kegiatan usaha BUMN.
- b. Rencana penugasan khusus dikaji bersama antara BUMN yang bersangkutan, Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis yang memberikan penugasan tersebut yang dikoordinasikan oleh Menteri Teknis yang memberikan penugasan.
- c. Apabila PSO secara finansial tidak menguntungkan, Pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut, termasuk margin yang diharapkan sepanjang dalam tingkat kewajaran sesuai dengan penugasan yang diberikan.
- d. Setiap penugasan PSO harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS untuk Persero dan Menteri untuk Perum.
- e. BUMN yang melaksanakan penugasan PSO khusus Pemerintah, harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan mengenai penugasan tersebut dengan pembukuan dalam rangka pencapaian sasaran usaha perusahaan.
- f. Setelah pelaksanaan kewajiban pelayanan umum, Direksi wajib memberikan laporan kepada RUPS/Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis yang memberikan penugasan.

Untuk memudahkan pemahaman konsep PSO yang ada di Indonesia, berikut bentuk alur pikir pelaksanaan amanah konstitusi melalui BUMN terkait memberikan pelayanan publik

yang dapat dilihat pada Gambar 2. Jika diperhatikan pada lima prinsip alur pikir pelaksanaan PSO, tidak mencantumkan kata keadilan didalamnya. Karena keadilan dapat dimaknai relatif, maka pemerintah mendasari pelaksanaan PSO terhadap variabel yang sifatnya dapat diukur secara sehingga memudahkan pembentukan standar prosedur pelaksanaan PSO tersebut.



Gambar 2. Alur Pikir Penugasan PSO Melalui BUMN Amanah Pasal 34 Ayat (3)

Sumber: Kajian Awal Evaluasi Kebijakan Pelayanan Umum (PSO) BUMN Infrastruktur, 2007.

PSO juga dimungkinkan dilakukan komersialisasi dengan ditujukan khusus untuk pendanaan operasional PSO tersebut. Komersialisasi PSO merupakan bagian dari kerangka pendanaan PSO. Sehingga memungkinkan BUMN dapat melakukan segala aktivitasnya berdasarkan prinsip komersial, sehingga diharapkan mampu meningkatkan akuntabilitas manajemen serta kinerja BUMN (Wiranta, 2011).

Terkait pelayanan PSO, dalam kerangkanya akan memberikan pilihan kepada pemerintah untuk tidak melakukan jasa pelayanan umum yang telah dilakukan pihak swasta. Pengaturan ini bertujuan agar pemerintah berkonsentrasi pada pencapaian tujuan PSO. BUMN yang mendapat penugasan untuk melaksanakan PSO harus dalam suatu perjanjian. Di dalam pelaksanaannya, jumlah kompensasi dana yang diberikan pemerintah kepada BUMN harus

dapat menutup kerugian BUMN serta memberikan tingkat laba yang wajar. Pemerintah menetapkan harga yang terjangkau oleh masyarakat meskipun harga keekonomiannya lebih tinggi dari harga yang ditetapkan pemerintah. Selisih harga tersebutlah yang ditutup dengan PSO. Kegiatan PSO dapat juga dilakukan oleh pemerintah dengan cara tender terbuka (OECD, 2021).

Pola kerja PSO ini memiliki beberapa kelebihan, yaitu: 1) lingkup kerja PSO yang dilaksanakan BUMN sebatas pada apa yang telah disepakati dengan pemerintah dan tidak bisa ditambah oleh pemerintah tanpa persetujuan BUMN. Karena penambahan lingkup kerja berdampak pada penambahan biaya tambahan; 2) BUMN melakukan pemisahan yang jelas antara kegiatan komersial dan kegiatan non komersial. Pemerintah tidak turut campur pada kegiatan komersial yang dilakukan oleh BUMN; 3) Terdapat serangkaian kontrak yang dibuat pemerintah terkait pembiayaan jangka menengah dan panjang sebagai jaminan aktivitas BUMN; dan 4) Terdapat tujuan kebijakan yang jelas dalam menjalankan manajemen (Wiranta, 2011).

Pada dasarnya pola PSO merupakan bagian dari *grand strategy* restrukturisasi industri serta kebijakan tarif karena aktivitas PSO harus didasari pada prinsip-prinsip komersial dengan menerapkan transparansi dan efisiensi. Melalui komersialisasi BUMN ini akan mempercepat pemisahan dari peranan pemerintah yang beragam, antara lain pembuat kebijakan, regulator, pemilik, dan operator. Sehingga diharapkan pemerintah hanya berkonsentrasi pada kebijakannya, fungsi pengatur serta pemberian fasilitas (Wiranta, 2011).

Konsep PSO dikatakan berhasil jika struktur perusahaan berhasil melakukan pemisahan misi komersial dengan non-komersial. Oleh karena itu, BUMN harus melakukan restrukturisasi ulang untuk memisahkan peranan komersial dan non-komersial mereka, sehingga dapat memberikan fokus yang lebih jelas kepada manajemen, serta mengurangi ketidakjelasan peranan dan tujuan, dan memberikan struktur keuangan yang transparan, dengan identifikasi yang jelas terhadap pendapatan, biaya dan aset yang terkait dengan perbedaan peranan.

Pola subsidi melalui PSO harus memenuhi beberapa asas, sebagai berikut (UU Nomor 19 Tahun 2003):

- a. Pemerintah berperan untuk “membeli” kewajiban Penyediaan PSO dari BUMN dalam rangka komersialisasi PSO;
- b. Transaksi harus sejauh mungkin menggambarkan transaksi komersial yang normal;
- c. Komersial menjadi dasar seluruh kegiatan BUMN agar PSO dapat berjalan secara efektif;
- d. Kompensasi untuk PSO harus mencukupi guna menutup biaya pengadaan jasa secara efisien; dan
- e. Secara konseptual, berapapun jumlah yang dibayarkan kepada BUMN sebagai kompensasi atas PSO harus dikembalikan kepada Pemerintah melalui jalur penerimaan dividen.

Terdapat sepuluh prinsip alokasi PSO menurut Menko Perekonomian (2007), yaitu:

- a. Penyediaan subsidi harus didasarkan pada peraturan sektor yang berlaku atau pernyataan resmi kebijakan pemerintah.
- b. Maksud dan tujuan subsidi harus ditentukan dengan jelas.

- c. Para target penerima manfaat pelayanan yang disubsidi haruslah diidentifikasi secara tepat.
- d. Rancangan subsidi hendaknya menunjang penyediaan dan penggunaan pelayanan yang efisien.
- e. Rancangan subsidi hendaknya memfasilitasi dan mendukung terciptanya penyediaan pelayanan yang berkelanjutan dengan biaya anggaran yang semakin berkurang.
- f. Subsidi-subsidi hendaknya disediakan untuk penyediaan output pelayanan tertentu daripada disediakan untuk input bagi produksi pelayanan.
- g. Keuntungan yang diharapkan dari sebuah subsidi hendaknya sama dengan atau melebihi biaya yang diharapkan.
- h. Jumlah subsidi hendaknya didasarkan pada biaya penyediaan pelayanan yang efisien.
- i. Tanggung jawab untuk mensubsidi sebuah pelayanan hendaknya terletak pada tingkat pemerintahan yang mengatur penyediaan subsidi tersebut.
- j. Subsidi-subsidi hendaknya bersifat eksplisit, dan informasi tentang biaya anggaran dan manfaatnya hendaknya tersedia secara terbuka.

Agar transparansi tercipta dalam penugasan PSO di BUMN yang ditugaskan, maka proposal penugasan PSO paling tidak memuat (Kemenko Perekonomian, 2007):

- a. Identifikasi output (pelayanan) yang akan disubsidi serta kelompok target penerimaan manfaat;
- b. Penjelasan maksud dan tujuan penyediaan subsidi beserta akibatnya yang mungkin muncul apabila subsidi tidak disetujui;
- c. Identifikasi jangka waktu periode subsidi yang diharapkan;
- d. Estimasi biaya anggaran jangka pendek dan jika dimungkinkan manfaat yang diharapkan bagi para pengguna layanan; dan
- e. Penetapan ketentuan-ketentuan bagi pengawasan serta evaluasi terhadap pelaksanaan dan dampak yang ditimbulkan.

Dalam menentukan besaran anggaran untuk PSO, terdapat beberapa hal yang perlu dipertimbangkan, yaitu (Kemenko Perekonomian, 2007):

- a. Menentukan biaya yang layak dimasukkan dalam kompensasi PSO.
- b. Cara menilai penggunaan aktiva modal. Untuk memenuhi tujuan ini, hal yang umum dilakukan berupa menggunakan penyusutan berdasarkan nilai buku. Dampaknya akan dimungkinkan apabila terdapat aktiva yang ada relatif baru atau sudah dinilai kembali. Namun sebaliknya akan menyebabkan rendahnya estimasi terhadap biaya penyediaan pelayanan jangka panjang bagi BUMN-BUMN yang padat modal yang hamper semua aktivitya sudah tua serta belum dinilai kembali.
- c. Cara pendistribusian biaya *overhead* ke pelayanan individual atau kelompok. Oleh karena itu dibutuhkan panduan, sehingga BUMN memiliki acuan dalam memasukkan biaya-biaya *overhead* ke dalam pelayanan yang layak guna memperoleh kompensasi PSO sehingga meningkatkan jumlah kompensasi PSO, dan disaat bersamaan mampu meningkatkan kinerja keuangan dari pelayanan non-PSO.
- d. Cara pendistribusian biaya gabungan ke pelayanan individual atau kelompok. Dibutuhkan aturan dan petunjuk yang tepat untuk menjamin bahwa biaya gabungan dialokasikan secara benar serta tidak dimasukkan dalam pelayanan PSO.

- e. Cara mengestimasi biaya-biaya yang efisien. Sebaiknya pembayaran kompensasi PSO dihitung berdasarkan penyediaan pelayanan yang efisien serta tidak dialokasikan untuk membiayai inefisiensi BUMN.

2. Studi Sebelumnya

Berdasarkan studi yang pernah dilakukan pada PSO yang ada di sektor transportasi, umumnya menganalisis bagaimana dampak implementasi PSO terhadap kinerja finansial operasinya (Kurniawan, et al., 2022), hasil penelitian tersebut berupa penerimaan tarif non PSO merupakan yang terbesar dibandingkan sumber penerimaan lainnya dengan nilai elastisitas yang cukup tinggi, yaitu sebesar -0,6. Hasil ini mengindikasikan bahwa terdapat potensi sumber pendapatan utama bagi operator dari tarif non PSO.

Penelitian lain yang pernah dilakukan berupa analisis kinerja pelaksanaan PSO terhadap pelayanan publik yang dilakukan BUMN yang mendapatkan penugasan PSO (Nugrahini, 2012). Penelitian ini menghasilkan bahwa *input* yang terdiri dari biaya operasional, besaran PSO serta jumlah sarana yang digunakan dapat memengaruhi kinerja. Dampaknya juga dirasakan pada *output* yang dihasilkan dimana terdiri dari kilometer-kereta dan kilometer-penumpang memiliki pengaruh yang berbeda-beda terhadap kinerja daerah operasi atau divisi regional (DAOP/DIVRE). Penelitian terkait pelaksanaan PSO terhadap efektivitas teknis dan efektivitas pelayanan di PT KAI juga dilakukan oleh Pradono et. al. (2013). Hasil dari penelitiannya adalah dengan menggunakan model *data envelopment analysis* (DEA), efektivitas pelayanan dilakukan untuk mengetahui tingkat efektivitas pelayanan dari 2 *input* yakni kilometer kereta, serta kilometer tempat duduk dengan membandingkan 2 *output* yaitu kilometer penumpang dan pendapatan. Terdapat 4 dari 12 kereta (*Diesel Multiple Unit/DMU*) yang memiliki tingkat efektivitas teknis maksimum dan hanya terdapat 3 dari 12 DMU yang memiliki tingkat pelayanan efektif.

Penelitian lain tentang implementasi PSO yang ada di transportasi dilakukan oleh salah satu BUMN yang mendapat penugasan PSO dikaitkan dengan penyusunan biaya yang realistis agar tidak terjadi melebihi pagu besaran PSO (Samosir, 2014). Hasil penelitian Samosir tersebut berupa penyusunan biaya yang realistis serta mendekati aspek keekonomian telah terlihat pada APBN Tahun Anggaran 2015, yaitu alokasi PSO Peln sebesar Rp160 triliun. Perbaikan di masa datang berupa perlunya revisi Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 57 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 73 Tahun 2013. Perubahan ini ditujukan agar parameter serta indikator penentu biaya-biaya kategori PSO dapat disusun secara transparan serta akuntabel dan menghindari multi interpretasi dari semua pihak.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan sebelumnya, belum ada penelitian yang mencoba menganalisis bagaimana implementasi kebijakan PSO di sektor transportasi dengan membandingkan implementasi di dua BUMN yang mendapat penugasan PSO di sektor yang sama. Tujuan dari membandingkan implementasi kebijakan PSO di sektor yang sama untuk melihat apakah terdapat perbedaan dari objek yang dituju untuk mendapatkan PSO atau implementasi PSO hingga evaluasi PSO yang dilakukan.

III. METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini berupa metode kualitatif studi kasus. Pemilihan studi kasus didasari pendapat Creswell (dalam Pahleviannur, 2022) yang merupakan pendekatan penelitian kualitatif untuk memahami suatu isu atau permasalahan. Kasus di sini berupa kegiatan berupa PSO yang dilaksanakan pada PT KAI dan PT Peln (Persero). Melalui

metodologi kualitatif studi kasus diharapkan dapat memahami isu atau permasalahan secara mendalam terhadap kasus PSO ini. Selain itu, pemilihan studi kasus didasari objek penelitian dari BUMN berbeda yaitu PT KAI dan PT Pelni (Persero) yang memiliki beda karakteristik usaha dari sektor yang sama, yaitu transportasi. Selain kesamaan sektor, terdapat tujuan yang sama dari penugasan PSO di kedua BUMN tersebut, yaitu melakukan pelayanan kepada masyarakat luas dengan harga terjangkau melalui pelaksanaan subsidi berupa PSO.

Data yang digunakan berupa data sekunder baik dari Kementerian Perhubungan, BUMN PT KAI dan PT Pelni (Persero) maupun dari hasil jurnal atau penelitian serta beberapa pembahasan PSO di kedua BUMN ini dari media massa. Data tersebut antara lain berupa peraturan perundang-undangan, hasil analisis penelitian atau jurnal, data perkembangan pelaksanaan PSO, dan pola PSO. Data sekunder ini kemudian dianalisis secara deskriptif menjelaskan bagaimana implementasi PSO oleh PT KAI dan PT Pelni (Persero) dan dasar analisis mengapa terjadi perbedaan pelaksanaan PSO antar BUMN meskipun berada dalam satu sektor, yaitu transportasi.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pelaksanaan PSO PT KAI

Konsep PSO lahir dari ketidakpuasan Bank Dunia tentang dasar perhitungan dan pertanggungjawaban atas pemberian dana kompensasi dari pemerintah kepada Badan Penyelenggara sebagai pengganti biaya perawatan prasarana kereta api (KA). Kemudian Departemen Perhubungan RI mengeluarkan mekanisme berupa "*Goal and Policies for Development of the Railway Transport Sub Sector*" kepada Bank Dunia.

Terdapat dua hal yang melatarbelakangi penerapan kebijakan PSO di perkeretaapian Indonesia, yaitu (Nugraha, 2008):

- a. *Policy framework* yang dikeluarkan pemerintah pada tahun 1995 tentang pengembangan perkeretaapian berisikan peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan peraturan perundang-undangan perkeretaapian, pemilik perusahaan, pemilik prasarana pokok, dan sebagai regulator. *Policy framework* tersebut mengatur pemerintah sebagai regulator dapat menugaskan Badan Penyelenggara untuk mengoperasikan kereta api dengan tarif di bawah normal melalui pemberian kompensasi melalui mekanisme tertentu. Regulator bertugas *me-review* usulan PSO yang diajukan Badan Penyelenggara, meliputi:
 - 1) Peran Badan Penyelenggara dalam menyediakan jasa angkutan perkeretaapian, prasarana pokok perkeretaapian atas nama pemerintah dan mengelola aset/properti.
 - 2) Peran swasta korporasi, organisasi, dan *staffing*.
 - 3) Pengaturan tarif dan kompensasi bagi pelayanan non komersial.
 - 4) Prosedur operasi dan regulasi.
 - 5) Perencanaan korporasi, anggaran, dan pendanaan.
 - 6) Peningkatan partisipasi sektor swasta; mendorong swasta untuk berpartisipasi pada jasa angkutan; memanfaatkan aset tanah perkeretaapian untuk usaha properti.
 - 7) Pengembangan sumber daya manusia (SDM).

- 8) Pengelolaan lingkungan, kesehatan, dan keselamatan kerja.
- b. Staf *appraisal report* Bank Dunia yang tercantum dalam *Railway Efficiency Project Report* 15646-IND tanggal 17-10-1996 yang berisi:
 - 1) Pemerintah memberikan kompensasi (berupa mekanisme PSO) secara transparan atas penyelenggaraan KA penumpang kelas ekonomi dimana pemerintah menentukan besaran tarifnya.
 - 2) Pemerintah perlu memastikan bahwa kompensasi PSO tidak mensubsidi inefisiensi dan tidak mensubsidi angkutan KA yang beroperasi pada jalur yang dilayani oleh moda transportasi lain secara lebih ekonomis.
 - 3) Pemerintah tidak melanjutkan pendanaan investasi sarana gerak serta aktiva lainnya.
 - 4) Jumlah kompensasi ditentukan berdasarkan kesepakatan dengan mempertimbangkan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah dan didukung dengan estimasi load factor serta biaya operasi yang efisien.
 - 5) Usulan jumlah PSO disempurnakan atas dasar pengalaman pelaksanaan dari waktu ke waktu.
 - 6) Penyesuaian tarif dilakukan bertahap mendekati tarif komersial. Bagi angkutan KA penumpang yang tidak kompetitif agar dihentikan pada saat yang tepat untuk mengurangi jumlah subsidi PSO.

Dalam melaksanakan tugas pemerintah untuk menyediakan barang atau jasa yang dibutuhkan masyarakat, pemerintah menugaskan kepada BUMN untuk melakukannya. Dalam konteks inilah yang memungkinkan BUMN di Indonesia menguasai sektor-sektor ekonomi yang memproduksi suatu barang atau jasa yang dapat dikategorikan menguasai hajat hidup orang banyak. Penguasaan oleh BUMN ini sejalan dengan aturan dalam konstitusi Pasal 33 ayat (2). Alasan lainnya yaitu barang atau jasa yang bersifat strategis umumnya dapat dikategorikan sebagai barang publik dimana terdapat keengganan swasta untuk memproduksinya karena sifat barang publik yang *non exclusion* dan *non rivalry* (Nugraha, 2008).

Namun, dalam perjalanan pelaksanaan pelayanan publik yang disediakan BUMN mengalami penurunan dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Salah satu faktor dominan yang menyebabkan penurunan tersebut adalah keterbatasan anggaran pemerintah dalam memberikan subsidi atas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh BUMN. Faktor lainnya adalah adanya hak monopoli BUMN menyebabkan kontraproduktif kinerja BUMN akibat inefisiensi dalam kegiatan usahanya. Kontraproduktif kinerja BUMN juga disebabkan adanya keterbatasan kemampuan operasi dan anggaran BUMN, dilain sisi BUMN tersebut dikelola sebagai tanggung jawab tambahan pada kementerian terkait. Ketiadaan *benchmarking* untuk mengukur kualitas layanan menyebabkan pelayanan BUMN kepada masyarakat sangat kurang memadai (Nugraha, 2008).

Dengan lahirnya UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN), membuat pemerintah melakukan restrukturisasi BUMN. Restrukturisasi BUMN ini tidak serta merta menghilangkan kewajiban sebagian BUMN untuk menyediakan pelayanan publik kepada masyarakat. UU BUMN mengatur tentang pemberian kompensasi biaya penuh atas pelaksanaan PSO yang pembayarannya dilakukan secara langsung dari APBN.

Landasan hukum dan operasional PSO pada PT KAI antara lain:

- a. UU Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian.
- b. PP Nomor 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian jo PP Nomor 6 Tahun 2017 jo PP Nomor 33 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perkeretaapian.
- c. PP Nomor 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Perkeretaapian dan Diubah dengan PP Nomor 61 Tahun 2016.
- d. Perpres Nomor 73 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Perpres Nomor 53 Tahun 2012 tentang Kewajiban Pelayanan Publik Dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian, Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara Serta Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara, Serta Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Milik Negara.
- e. Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga menteri, yaitu Menteri Perhubungan Nomor KM 19 Tahun 1999, Menteri Keuangan Nomor 83/KMK.03/1999 dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor KEP.024/K/03/1999 tentang Pembiayaan Atas Pelayanan Umum Angkutan Kereta Api Penumpang Kelas Ekonomi, Pembiayaan Atas Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Kereta Api Serta Biaya Atas Penggunaan Prasarana Kereta Api (PSO, IMO, dan TAC).
- f. SKB 3 menteri Nomor: SK.95/HK.101/DRJD/99; Nomor: KEP-37/A/1999; Nomor: 3008/D.VI/06/1999 tentang Kriteria, Tolok Ukur Dan Mekanisme Pembiayaan Atas Pelayanan Umum Angkutan Kereta Api Penumpang Kelas Ekonomi, Pembiayaan Atas Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Kereta Api, Serta Biaya Atas Penggunaan Prasarana Kereta Api.
- g. Permenhub Nomor 63 Tahun 2019 tentang Standar Pelayanan Minimum Angkutan Orang dengan Kereta Api.
- h. Permenhub Nomor 17 Tahun 2018 tentang Pedoman Tata Cara Perhitungan dan Penetapan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api.
- i. Permenhub Nomor 151 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 68 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Angkutan Orang dengan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi.
- j. Permenhub Nomor 122 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 62 Tahun 2013 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian.
- k. Permenhub Nomor 17 Tahun 2018 tentang Pedoman Tata Cara Perhitungan dan Penetapan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api.
- l. Kepmenhub No KM 203 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Perhubungan Nomor Km 354 Tahun 2020 Tentang Tarif Angkutan Orang Dengan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi untuk Melaksanakan Kewajiban Pelayanan Publik.

- m. PMK Nomor 84 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, Dan Pertanggungjawaban Dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.
- n. Perdirjen Perkeretaapian Nomor HK.207/SK.61/DJKA/4/18 tentang Perubahan Kedua Perdirjen Perkeretaapian Nomor HK.207/SK.261/DJKA/11/16.

Salah satu BUMN yang mendapat kompensasi PSO ini adalah PT KAI. Skema PSO pada PT KAI diperkenalkan pada tahun 1995. PSO pada PT KAI merupakan kompensasi yang harus dibayarkan pemerintah atas penugasan untuk menyediakan pelayanan kepada publik berupa angkutan penumpang KA kelas ekonomi dengan tarif yang terjangkau (Pradono, et al., 2013; Biomantara & Herdiansyah, 2019; Samosir, 2013). Besaran PSO yang diterima dihitung berdasarkan selisih kurang biaya operasi dengan tarif yang ditetapkan pemerintah. PSO pada PT KAI merupakan subsidi pemerintah kepada penumpang KA kelas ekonomi dengan cara mengukur subsidi yang diberikan berdasarkan performa yang ditentukan.

Terdapat permasalahan dalam pelaksanaan PSO pada angkutan kereta api di Indonesia, salah satunya terkait ketidaksesuaian besaran pagu APBN dengan besaran PSO yang ditetapkan sebelumnya (Kemen BUMN, 2018 dalam Kurniawan et al., 2022). Permasalahan ini berdampak pada permasalahan finansial yang harus ditanggung operator dalam hal ini PT KAI. Permasalahan ini tetap berlangsung karena tujuan PSO pada angkutan kereta api selain untuk memberikan jasa yang murah dan terjangkau untuk masyarakat tertentu, pemerintah juga memiliki tujuan untuk mengalihkan penggunaan kendaraan pribadi ke angkutan publik. Akibatnya, semua pengguna KRL menerima PSO tanpa melihat kemampuan dari penumpang, hal ini menyebabkan ketidaktepatan target sasaran penerima subsidi terutama untuk KRL. Untuk mendukung tujuan pemerintah mengalihkan pengguna kendaraan pribadi ke transportasi umum, dibutuhkan pertimbangan yang komprehensif dan matang dalam menetapkan suatu tarif. Penetapan tarif yang tepat akan memengaruhi perilaku dan preferensi pengguna kereta api terhadap moda transportasi. Penetapan tarif yang objektif diharapkan mampu berdampak pada permintaan transportasi secara positif (Šipuš & Abramović, 2018).

Variabel yang menjadi pertimbangan dalam penentuan PSO penugasan pada PT KAI sudah terdiri dari PSO, *Infrastructure Maintenance & operation* (IMO), dan *Track Access Charges* (TAC) (Mayang & Muthohar, 2016; Amirulloh, et al., 2019). Untuk pencairan anggaran PSO sudah dilakukan secara per bulan berdasarkan laporan realisasi PT KAI yang sudah diklarifikasi sesuai peraturan perundang-undangan. Laporan keuangan atas pelaksanaan PSO juga sudah dilakukan terpisah dari laporan keuangan komersial yang dilakukan PT KAI.

Berdasarkan karakteristik layanan transportasi kereta api di Indonesia, PT KAI merupakan satu-satunya perusahaan BUMN yang mengelola layanan kereta api di seluruh Indonesia. Monopoli yang dilakukan PT KAI berdampak pada tidak adanya evaluasi biaya dari trayek yang dilakukan PT KAI setiap tahun. Dasar pertimbangan alokasi PSO antara lain berupa jumlah pengguna kereta api dan membuka jalur baru bagi kereta api perintis. Apabila volume operasi meningkat, maka biaya satuan bagi angkutan kereta api menjadi lebih murah.

2. Penugasan PSO Kepada PT Pelni

Penugasan PSO pada PT Pelni (Persero) berupa kewajiban untuk melaksanakan angkutan laut penumpang kelas ekonomi ke seluruh pelosok tanah air dengan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah sejak tahun 2003 (Akhyary et al., 2019; Megawati, et al., 2021; Kurniawan,

2022). Peningkatan alokasi pagu PSO terhadap PT Pelni (Persero) menunjukkan adanya peran strategis pada transportasi laut Indonesia (Sujai, 2011, dalam Samosir, 2014). Pelaksanaan kewajiban PSO yang dilakukan PT Pelni (Persero) (Kurniawan, 2022) diatur oleh Peraturan Menteri Perhubungan. Bentuk kompensasi atas pelaksanaan PSO pada PT Pelni (Persero) berupa kewajiban pemerintah untuk membiayai pelaksanaan penugasan PSO yang besarnya merupakan selisih antara biaya produksi serta tarif yang ditetapkan oleh pemerintah. Apabila dalam pelaksanaan PSO angkutan laut terdapat selisih kurang jumlah anggarannya dari yang disepakati antara PT Pelni (Persero) dengan pemerintah, maka menurut PMK Nomor 173/PMK.02/2013, dapat ditagihkan kepada negara. Sedangkan jika terdapat selisih lebih, maka anggaran PSO dikembalikan ke kas negara.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Pelayanan Publik Kapal Perintis Pasal 2, mengatur bahwa penyelenggaraan pelayanan publik tersebut dapat dilaksanakan oleh PT Pelni (Persero) dan pelaksana angkutan laut nasional (swasta). Pelaksana Angkutan Laut Nasional adalah perusahaan angkutan laut nasional yang ditugaskan oleh Menteri untuk menyelenggarakan kewajiban pelayanan publik bidang angkutan laut penumpang kelas ekonomi dan telah memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan.

Bentuk subsidi melalui PSO di PT Pelni (Persero) berupa:

- a. Penyelenggaraan Angkutan Pelayaran Perintis. Merupakan pelayanan angkutan di perairan pada trayek-trayek yang ditetapkan Pemerintah untuk melayani daerah atau wilayah yang belum atau tidak terlayani oleh angkutan perairan karena belum memberikan manfaat komersial.
- b. Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang di Laut. Kegiatannya berupa pelayaran angkutan barang ke daerah tertinggal, terpencil, terluar, dan perbatasan sesuai dengan trayek yang telah ditetapkan, dengan tetap memperhatikan dan menjaga keselamatan serta keamanan pelayaran.
- c. Penyelenggaraan Kegiatan Subsidi Pengoperasian Kapal Khusus Ternak. Kegiatan ini berupa kewajiban penyelenggaraan angkutan kapal khusus ternak sebagaimana diatur dengan ketentuan perundang-undangan, yang pelaksanaannya ditugaskan PT Pelni (Persero) sebagai pelaksana penyedia angkutan kapal khusus ternak.
- d. Penyelenggaraan Kegiatan Subsidi Pengoperasian Kapal Khusus Rede. Kegiatan ini berupa kewajiban penyelenggaraan angkutan perairan pelabuhan dengan menggunakan kapal milik negara (kapal rede) untuk mengangkut penumpang dan/atau barang dari dermaga ke kapal, atau sebaliknya, dari kapal ke kapal, dari dermaga ke dermaga, di Perairan Pelabuhan Kapal Rede.

Dasar hukum penugasan PSO yang ada di PT Pelni (Persero) dapat dilihat pada Tabel 1. Jika dilihat pada Tabel 1, maka pelaksanaan setiap penugasan PSO di PT Pelni (Persero) memiliki pengaturan perundang-undangan yang berbeda antara satu dengan lainnya. Hal ini disesuaikan dengan karakteristik penugasan yang diembannya. Selain itu, trayek pelayaran yang mendapat penugasan PSO dapat berubah-ubah, baik ditambah maupun dihilangkan. Perubahan trayek ini umumnya berdasarkan usulan dari pemerintah daerah untuk mendapatkan konektivitas ke daerah lain, sehingga diharapkan dapat mendorong peningkatan aktivitas ekonomi di daerahnya.

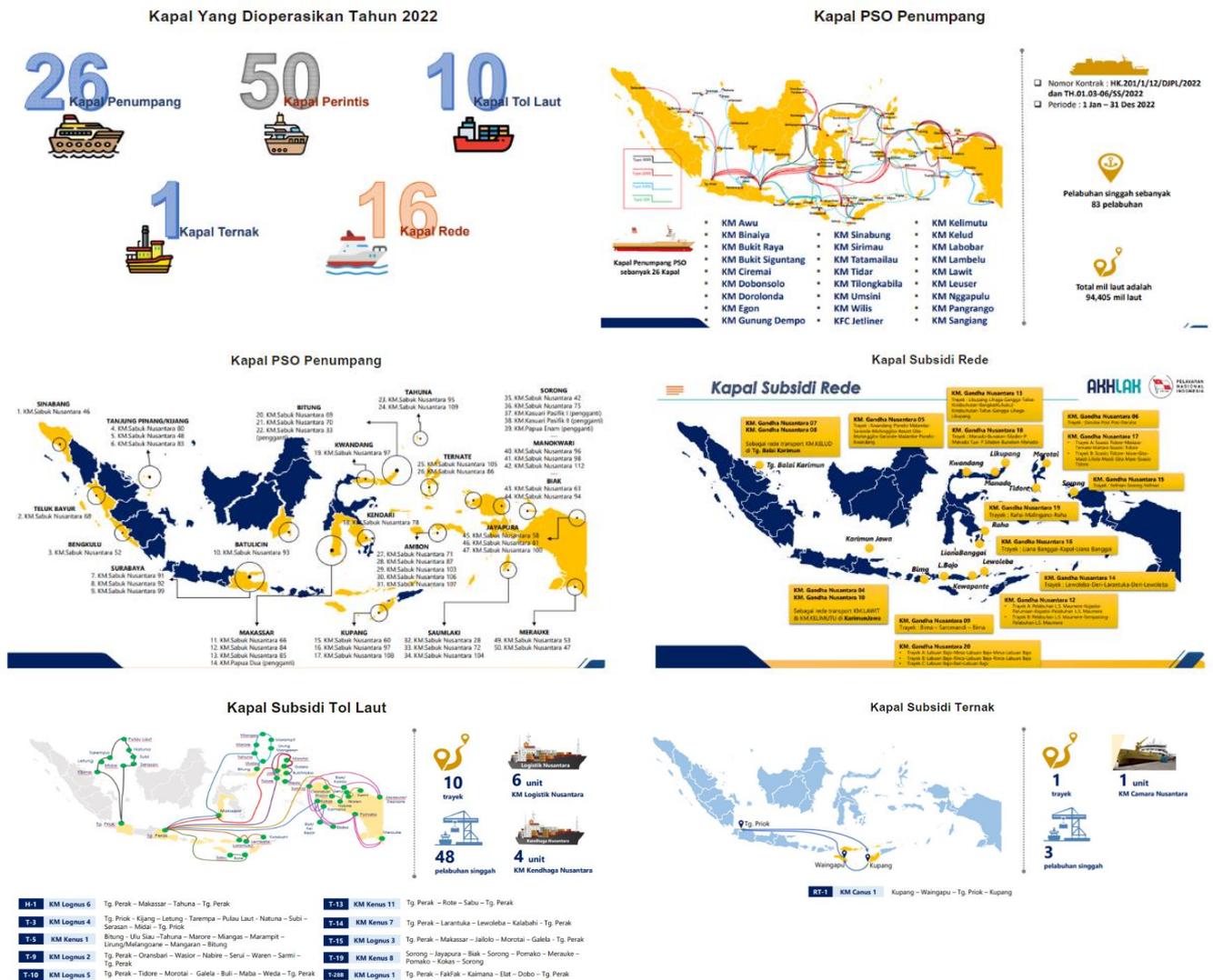
Tabel 1. Dasar Hukum Penugasan PSO Pada PT Pelni (Persero)

Jenis PSO PT Pelni (Persero)	Undang-Undang	Peraturan Presiden	Peraturan Menteri Keuangan	Peraturan Menteri Perhubungan	Keputusan Presiden	Keputusan Menteri Perhubungan	Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut	Peraturan
PSO Kapal Penumpang Kelas Ekonomi	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelajaran.	Peraturan Presiden Nomor 73/PMK/2020 tentang, Tata Cara Penyelenggaraan Penyelenggaraan, Pencapaian, dan Perangugrahan Dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Laut Untuk Penumpang Kelas Ekonomi, serta mengatur kewenangan pembayar yang bisa diagihkan pada APBN/P tahun berikutnya.	Peraturan Menteri Keuangan Nomor PM10 Tahun 2021 tentang Komponen Biaya dan Pendanaan yang Diperhatikan Dalam Penyelenggaraan Angkutan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Laut Untuk Penumpang Kelas Ekonomi.	Keputusan Menteri Perhubungan Nomor PM10 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Laut Untuk Penumpang Kelas Ekonomi.	Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 dan Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).	Keputusan Menteri Perhubungan Nomor M1251 Tahun 2021 tentang Pengawasan Kepada Perusahaan Peseroan (Persero) PT Pelajaran Nasional Indonesia untuk menyelenggarakan Kewajiban Pelayanan Publik (Public Service Obligation (PSO) Bidang Angkutan Laut Penumpang Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2022.	Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut Nomor KP.1028/DJPL/2021 tanggal 25 November 2021 tentang Jaring-jarak Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Laut Penumpang Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2022.	Peraturan Menteri Perhubungan Nomor HK.2017/CD/PL/2022 dan Nomor TH.0103-06/SS/2021 Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (Public Service Obligation (PSO) Bidang Angkutan Laut Penumpang Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2022 tanggal 3 Januari 2022.
	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara pelaksanaan Pasal 66 ayat 1.			Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM13 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Laut Untuk Penumpang Kelas Ekonomi.				
Kapal Perintis & Rede		Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Pelayanan Publik Kapal Perintis Milik Negara yang diugaskan kepada PTP/PELNI Pasal 21.		Peraturan Menteri Perhubungan RI Nomor 48 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Pelayanan Publik Kapal Perintis.	Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 dan Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).	Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor M1.253 Tahun 2021 tentang Pengawasan kepada Perusahaan Peseroan (Persero) PT Pelajaran Nasional Indonesia untuk menyelenggarakan Kewajiban Pelayanan Publik Kapal Perintis Milik Negara Tahun Anggaran 2022.	Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut Nomor KP.1028/DJPL/2021 tanggal 25 November 2021 tentang Jaring-jarak Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Tahun Anggaran 2022.	
				Peraturan Menteri Perhubungan RI Nomor 55 Tahun 2018 tentang Komponen Penghasilan dan Biaya yang Diperhatikan Dalam Kegiatan Pelayanan Publik Kapal Perintis.				
Subsidi Kapal Tol Laut & Temak		Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang Darat dan Daerah Tertinggal, Terperole, dan Terluar dari Peltakaan.		Peraturan Menteri Perhubungan RI No. 65 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM14 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang di Laut.	Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 dan Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).	Keputusan Menteri Perhubungan RI No. 265 Tahun 2021 tentang Pengawasan kepada Perusahaan Peseroan (Persero) PT Pelajaran Nasional Indonesia untuk menyelenggarakan Kewajiban Pelayanan Publik Angkutan Barang di Laut dan Angkutan Khusus temak Tahun Anggaran 2022.	Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut Nomor KP.388/DJPL/2021 tanggal 3 November 2021 tentang Jaring-jarak Penyelenggaraan Angkutan Barang di Laut Tahun Anggaran 2022.	Peraturan Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang Di Laut Tahun Anggaran 2022 Nomor DINKONTRAK/01/PPK/PELNI/M01/LA-2021 dan Nomor TH.12.30-06/SS/2021.
				Peraturan Menteri Perhubungan RI No. 22 Tahun 2018 tentang Komponen Penghasilan dan Biaya yang Diperhatikan Dalam Kegiatan Subsidi Penyelenggaraan Angkutan Barang di Laut.			Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut Nomor KP.397/DJPL/2021 tentang Jaring-jarak Penyelenggaraan Angkutan Khusus Temak Tahun Anggaran 2022.	Peraturan Penyelenggaraan Kegiatan Subsidi Penyelenggaraan Kapal Khusus Temak Tahun Anggaran 2022 Nomor 016/AT/KEP/LA/LAT/01/M/2021 dan Nomor TH.12.30-03/SS/2021 tanggal 30 Desember.
				Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM1031 Tahun 2018 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM182 Tahun 2016 tentang Tarif Muatan Untuk Kegiatan subsidi Pengoperasian Kapal Temak (Behta Milik Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1504).				

Sumber: PT Pelni (diolah).

Variabel yang menjadi pertimbangan dalam penentuan PSO penugasan pada PT Pelni (Persero) sudah terdiri dari PSO, *Infarstructure Maintenance & operation* (IMO), dan *Track Access Charges* (TAC). Untuk pencairan anggaran PSO sudah dilakukan secara per bulan berdasarkan laporan realisasi PT Pelni (Persero) yang sudah diklarifikasi sesuai peraturan perundang-undangan.

Perkembangan pelaksanaan PSO di PT Pelni (Persero) pada tahun 2022 dapat dilihat pada Gambar 3.



Gambar 3. Perkembangan Pelaksanaan PSO Pada PT Pelni (Persero)

Sumber: Kementerian BUMN (diolah).

Pelaksanaan PSO yang pada awal pelaksanaannya di tahun 2003 hanya mencakup jalur pelayaran kapal penumpang kelas ekonomi, saat ini menjadi ditambah penugasan mencakup jalur pelayaran kapal ekonomi penumpang maupun barang, ternak, dan kapal rede yang belum komersial. Penambahan tugas ini dilakukan sejak program tol laut diimplementasikan. Yang menjadi pertimbangan pelebaran cakupan PSO angkutan laut ini yaitu untuk merealisasikan rute/jaringan pelayaran di wilayah Indonesia Timur karena jumlah muatan barang dari Indonesia Timur masih tergolong rendah (Bappenas, 2015).

Pelaksanaan PSO pada angkutan laut yang dikelola oleh PT Pelni (Persero) akan dihentikan jika jalur tersebut telah menjadi komersial dengan masuknya kapal-kapal swasta untuk berdagang secara komersial. Pelaksanaan PSO di PT Pelni (Persero) cenderung mendapatkan apresiasi positif terutama dari masyarakat daerah tertinggal, terluar dan terdepan (3T). Karena memudahkan masyarakat 3T mendapat pasokan kebutuhan pokok lebih cepat dari sebelumnya yang sebulan sekali menjadi sebulan 2 kali. Apabila suplai bahan pokok terdistribusi cepat dan kontinu, maka akan memengaruhi harga menjadi lebih ekonomis.

3. Pembahasan

Berdasarkan bentuk PSO yang ada di kedua BUMN tersebut, terdapat persamaan dan perbedaan dalam pelaksanaan PSO yang dijalankan PT Pelni (Persero) dan PT KAI. Persamaan pelaksanaan PSO antara lain berupa: **pertama**, pembayaran PSO dilakukan perbulan tidak lagi pertriwulan; **kedua**, baik PT KAI maupun PT Pelni (Persero) telah melakukan pemisahan pembukuan antara pelaksanaan PSO dengan pelaksanaan kegiatan bisnis non PSO; dan **ketiga**, besaran PSO yang diperhitungkan sudah mempertimbangkan PSO, *Infrastructure Maintenance & operation* (IMO), dan *Track Access Charges* (TAC).

Hal yang membedakan antara pelaksanaan PSO yang dilakukan oleh PT KAI dengan PT Pelni (Persero), antara lain: **pertama**, aturan PSO pada PT KAI diatur dalam satu aturan untuk beberapa bentuk kegiatan PSO, seperti PSO angkutan orang dengan kereta api kelas ekonomi, perjalanan kereta api jarak jauh, kereta api jarak sedang, kereta api lebar, kereta api jarak dekat/lokal, KRD, KRL Jabodetabek, KRL Yogyakarta, dan angkutan perintis bidang perkeretaapian. Sedangkan pelaksanaan PSO pada PT Pelni (Persero) diatur dalam beberapa aturan teknis tersendiri menyesuaikan penugasan jenis kapal yang mendapatkan PSO; **kedua**, pelaksanaan PSO pada PT KAI tidak dilakukan evaluasi setiap tahun. Sedangkan pelaksanaan PSO pada PT Pelni (Persero) dilakukan evaluasi setiap tahun untuk menentukan jalur/trayek (berdasarkan usulan pemerintah daerah) dalam menyediakan pelayanan transportasi laut kepada masyarakat; dan **ketiga**, pelaksanaan PSO pada PT KAI hanya dilakukan oleh PT KAI sendiri dan tidak membuka peluang untuk dilakukan PSO melalui tender ke swasta. Sedangkan pelaksanaan PSO pada PT Pelni (Persero) membuka ruang untuk dilakukan tender ke swasta. Pembukaan PSO melalui proses tender untuk memperoleh biaya yang lebih efisien karena dapat mengurangi biaya salah satunya berupa IMO atas kapal yang digunakan, menjadi tanggungan swasta. Dampak dari pelaksanaan PSO yang dimonopoli PT KAI adalah besaran PSO cenderung mengikuti besaran pengguna pelayanan kereta api. Sedangkan PSO pada PT Pelni (Persero) dapat menurun atau bahkan dihilangkan jika jalur/trayek telah komersial atau sudah masuk kapal komersial yang turut memberikan pelayanan di transportasi laut tersebut.

Berdasarkan perbedaan pelaksanaan PSO antara yang dilakukan PT KAI dan PT Pelni (Persero) menunjukkan masih terdapat perbedaan dalam memahami PSO. Hal ini terjadi karena pengaturan terkait PSO sangat minim dan multitafsir. Perbedaan memahami PSO akan melahirkan perbedaan dalam merencanakan PSO, pelaksanaannya, pemantauannya, hingga evaluasinya. Hal ini disebabkan belum adanya standarisasi terhadap pengelolaan PSO di Indonesia. Standarisasi untuk hal-hal dasar diperlukan untuk memudahkan dalam penyamaan pemahaman PSO. Meskipun tidak menutup kemungkinan untuk penambahan faktor yang menjadi tolok ukur penilaian efektivitas maupun efisiensi dalam mengukur kinerja PSO tersebut.

Hasil kajian ini sejalan dengan kajian yang dilakukan oleh Djuned (2009), bahwa dibutuhkan penguatan regulasi yang mengatur PSO agar memiliki pemahaman yang sama tentang konsep PSO serta memiliki standarisasi mekanisme pengelolaan PSO sehingga memudahkan dalam pemantauan pelaksanaan PSO.

V. KESIMPULAN

Berdasarkan persamaan dan perbedaan pelaksanaan PSO di PT KAI dan PT Pelni (Persero) tersebut, pelaksanaan PSO terhadap penyediaan layanan transportasi di Indonesia memiliki perbedaan dalam pelaksanaan teknisnya. Perbedaan ini menempatkan fungsi dari PSO bukan hanya sebagai alat pemerintah untuk memberikan transportasi yang terjangkau oleh masyarakat terutama untuk masyarakat miskin, namun juga memiliki tujuan lain untuk menghadirkan negara di daerah-daerah 3T. Namun, karena keterbatasan APBN, maka pemerintah perlu melakukan prioritas masyarakat tertentu (masyarakat miskin) untuk tetap mudah mengakses transportasi karena masih terjangkau. Perbedaan tujuan berdampak pada pelaksanaannya dari mulai perencanaan hingga evaluasi PSO.

Perbedaan pelaksanaan PSO antara satu BUMN dengan BUMN lain disebabkan oleh belum adanya peraturan khusus yang mengatur bagaimana PSO tersebut dilaksanakan, apakah dapat disesuaikan dengan karakteristik sektor yang melakukan PSO, atau variabel yang dihitung apakah harus sama atau diperbolehkan berbeda, dan terkait teknis lainnya. Seyogyanya pemerintah memiliki aturan terkait PSO yang mengatur diantaranya tentang tujuan, perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, peran kelembagaan, hingga faktor-faktor apa saja yang menjadi tolok ukur minimal dalam mengevaluasi kinerja BUMN yang mendapatkan penugasan PSO. Sehingga, jika dimungkinkan adanya perbedaan implementasi PSO antara satu BUMN atau sektor, namun tetap memiliki standarisasi minimal yang harus dipenuhi oleh BUMN yang mendapat penugasan PSO agar pelayanan publik kepada masyarakat terutama yang kurang mampu dapat terlayani dengan baik dan anggaran APBN yang digunakan juga lebih efisien dan efektif.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada redaksi Jurnal Budget yang telah menerima naskah ini. Ucapan terima kasih juga saya tujukan kepada Pusat Kajian Anggaran yang memberikan kesempatan pada penulis untuk mengembangkan kompetensi akademis melalui penulisan Jurnal Budget.

DAFTAR PUSTAKA

- Akhyary, E., Bekt, H., Sinaga, O., dan Buchori, A. (2019). Analisis Sumber Daya Dalam Implementasi Kebijakan Transportasi Laut Wilayah Perbatasan Provinsi Kepulauan Riau. *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 7, No.1, hal 12-29.
- Amirulloh; T, Ferdian Danu, dan Sianipar, A. (2019). Kajian Formulasi *Track Access Charge* (TAC) Atas Penggunaan Prasarana Perkeretaapian. *Jurnal Penelitian Transportasi Darat*, Vol. 21, No. 2, hal 131-144.
- Ansari, Muhammad Insa. (2019). Peranan Badan Usaha Milik Negara dalam Pembangunan Kemaritiman. *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 8, No. 2, hal 185-202.

- Arianto, Dedy; dan Aziiz Sutrisno. (2020). Kajian Antisipasi Pelayanan Kapal Dan Barang Di Pelabuhan Pada Masa Pandemi Covid-19. *Jurnal Penelitian Transportasi Laut*, Vol. 22, hal 97-110.
- Biomantara, K., dan Herdiansyah. H. (2019). Peran Kereta Api Indonesia (KAI) Sebagai Infrastruktur Transportasi Wilayah Perkotaan. *Jurnal Cakrawala*, Vol. 19, No. 1, hal 1-8.
- Djunedi, Praptono. (2009). Mencermati Kebijakan *Public Service Obligation* Pada BUMN. *Media Keuangan*, Vol. IV, No. 17. Diperoleh tanggal 19 Mei 2023, dari <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2009/02/16/114545-mencermati-kebijakan-public-service-obligation-pada-bumn>.
- Fadh, Muhammad. (2021). Kebijakan Penyelenggaraan *Universal Postal Services* (Layanan Pos Universal) Sebagai *Public Service Obligation* dan Perbandingannya di Beberapa Negara. *Jurnal Dharmasiswa*, Vol. 1, No. 1, hal 332-351.
- Kementerian Keuangan. 2022. Buku Saku APBN Dan Indikator Ekonomi. Direktorat Jenderal Anggaran.
- Menteri Perekonomian. (2007). Dengan PSO Menjembatani Kesenjangan Infrastruktur: Kajian Awal Evaluasi Kebijakan PSO BUMN Infrastruktur.
- Kurniawan, DA, Purwoto, H, dan Samosir, A. (2022). Pencabutan *Public Service Obligation* Pada Kereta Rail Listrik Dan Kinerja Finansial Operator. *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik*, Vol. 09, No. 02, hal 111-120.
- Kurniawan, Robby. (2022). Analisis Dampak Ekonomi Dari Implementasi Kebijakan Tol Laut Di Wilayah Timur Indonesia: Sebuah Tinjauan Literatur. *Jurnal Gema Ekonomi*, Vol.11, No.4, Hal 968-977.
- Mayang, S., dan Muthohar, I. (2016). *Analysis on Railway Infrastructure Utilization Priority Factor Variation on Track Access Charges*. *Journal of the Civil Engineering Forum*, Vol.2, No. 2, hal 95-100.
- Megawati, Masda; Nunung Setiyana; Mufti Imam Pekih; dan Sugeng Santoso. (2021). *Balanced Scorecard Method as Measurement of Key Performance Indicators at PT Pelni (Persero)*. *Journal of Applied Industrial Engineering*, Vol. 13, No.2, hal 232-244.
- Nugrahini, Yuli. (2012). Analisis Kinerja Pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkut Kereta Api Penumpang Kelas Ekonomi. *Jurnal Perencanaan Wilayah Dan Kota*, Vol. 23, No.1 hal 19-36.
- Nugraha, RH. (2008). Implementasi Kebijakan Pemberian Dana Subsidi *Public Service Obligation* Pada Kereta Rel Listrik (KRL) Ekonomi Jabotabek. Skripsi. Fakultas Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- OECD. (2021). *Law and Regulations in the Logistics Sector in Indonesia. OECD Competition Assessment Reviews*. Diperoleh tanggal 20 Maret 2023, dari <https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-competition-assessment-reviews-indonesia-2021-highlights-en.pdf>.
- Pahleviannur, MR, dkk. (2022). Metodologi Penelitian Kualitatif. Pradina Pustaka.
- Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Pelayanan Publik Kapal Perintis

- Pradono; Miharja, M., Pritasari, A., dan Adriani, A. (2013). Efektivitas Teknis Dan Efektivitas Pelayanan Pelaksanaan *Public Service Obligation* (PSO) Kereta Api Kelas Ekonomi Angkutan Perkotaan. *Jurnal Tata Loka Universitas Diponegoro*, Vol.15, No.4, 262-277.
- Pramyastiwi, DE; Hardjanto, I; dan Said A. (2013). Perkembangan Kualitas Pelayanan Perkeretaapian Sebagai Angkutan Publik Dalam Rangka Mewujudkan Transportasi Berkelanjutan (Studi Pada PT. Kereta Api Indonesia Daerah Operasi 8 Surabaya). *Jurnal Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang*. Vol.1. No.3, hal 61-69
- Prasojo, LA. (2015). Kualitas Pelayanan PT Kereta Api Indonesia DAOP VIII Stasiun Gubeng. *E-journal Universitas Negeri Semarang*, Vol. 3, no.7, hal 1-16.
- PT Pelni (Persero). (2022). *Public Service Obligation* (PSO) & Subsidi PT Pelayaran Nasional Indonesia (Persero). Diperoleh tanggal 17 Maret 2023, dari <https://ppid.pelni.co.id/wp-content/uploads/2022/09/Informasi-Div.-PSO-dan-Subsidi-Tahun-2022.pdf>.
- Samosir, A. (2013). Analisis Kebijakan Subsidi (*Public Service Obligation*) Kereta Api Kelas Ekonomi Tahun 2013. *Warta Penelitian Perhubungan*, Vol. 25, No. 4.
- Samosir, A. (2014). Analisis Kebijakan Subsidi (*Public Service Obligation*) Angkutan Laut Kelas Ekonomi 2014 & 2015. *Warta Penelitian Perhubungan*, Vol. 26, No. 7, hal 409-419.
- Šipuš, D., & Abramović, B. (2018). *Tariffing in integrated passenger transport systems: A literature review*. *Promet - Traffic - Traffico*, 30(6), 745–751.
- Rebolj, A. Biba. (2013). *The Case Study as A Type of Qualitative Research*. *Journal of Contemporary Educational Studies*. 28–43.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
- Wati, Dwi Ananda Fajar. (2016). Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Pada BUMN/Persero. *Badamai Law Journal*, Vol. 1, issues 1, hal 1-21.
- Wiranta, Sukarna. (2011). Kebijakan Privatisasi Dalam Upaya Profitisasi PT. Kereta Api. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Vol.2, No.2, hal 753 – 784.