

2022

Komisi V

Accountability Paper

POTENSI DAN MASALAH *TRACK ACCESS CHARGE* DI INDONESIA

Tim Komisi V, Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara

Sukmalalana
Andri Oktaviani

April 2022

Abstrak: Penggunaan prasarana perkeretaapian dikenakan biaya *Track Access Charge* atau TAC yang harus dibayarkan oleh operator sarana perkeretaapian kepada pemerintah sebagai regulator. Pembayaran biaya tersebut mendatangkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) bagi Kementerian Perhubungan. PNBP TAC dari tahun 2017 s.d. 2020 menyumbang 84,5 persen dan menjadi sumbangan terbesar bagi realisasi PNBP Ditjen Perkeretaapian. Besaran TAC bergantung pada formula perhitungan TAC. Formulasi TAC diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berkembang sejak 2013. Perbedaan setiap formula berada pada Faktor Prioritas (Fp). Fp yang berlaku saat ini sebesar 0,75 sehingga rumus TAC menjadi $TAC = 0,75 \text{ IMO}$. Rumus TAC dengan Fp sebesar 0,75 membawa konsekuensi untuk pihak operator maupun regulator. BPK RI mengungkap adanya temuan berulang berupa kekurangan penerimaan PNBP TAC dan belum memadainya penatausahaan PNBP TAC pada pemeriksaan LK Kementerian Perhubungan tahun anggaran 2017 s.d. 2020. Indonesia saat ini menggunakan metode pembebanan penuh (*full costing*) untuk menghitung TAC, namun masih memiliki kendala dalam pelaksanaannya. *Benchmarking* disajikan untuk melihat pelaksanaan TAC di negara-negara Eropa dengan dua pendekatan yang populer di antaranya metode *full costing* dan metode *Marginal Cost Plus Markup*.

Kata Kunci: *Track Access Charge*, IMO, PNBP

PENDAHULUAN

Sebagai konsekuensi penggunaan prasarana transportasi darat berupa jalur, stasiun, dan fasilitas operasi kereta api, maka badan usaha bidang perkeretaapian perlu membayar biaya pemeliharaan, pengoperasian, dan penyusutan. Biaya tersebut dikenal dengan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian atau *Track Access Charge* (TAC). TAC harus dibayarkan kepada negara sebagai pemilik prasarana perkeretaapian. Pemerintah atau regulator oleh penyelenggara sarana perkeretaapian. PT. KAI (Persero) atau operator (Balitbang Kemenhub, 2019). Biaya yang dibayarkan mendapatkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) bagi Kementerian Perhubungan.

Di dalam menetapkan tarif TAC yang harus dipenuhi adalah prinsip adil, transparan, dan tidak diskriminatif sehingga mampu tercapai tujuan berupa pembiayaan sistem yang lebih sedikit (Marschnig, 2016). Untuk itu, ada banyak efek yang perlu dipertimbangkan dalam menetapkan TAC, seperti tingginya subsidi infrastruktur publik, efisiensi penggunaan infrastruktur yang disediakan, dan daya saing antarmoda. Faktor lain yang harus diperhatikan yaitu biaya, keausan atau penyusutan, dan permintaan yang spesifik. TAC sendiri mulai banyak dibahas sejak digagas pertama kali dalam regulasi Eropa pada tahun 1990.

Sekilas menilik pada masa pemberlakuan TAC di Indonesia pasca terbitnya Peraturan Menteri Perhubungan atau PM No. 62 Tahun 2013, yakni saat pembayaran TAC belum dapat langsung terlaksana karena pemerintah belum mencairkan dana *Infrastructure Maintenance and Operation* (IMO). PT. KAI (Persero) bahkan sempat mengeluhkan tidak cairnya IMO dari pemerintah, sedangkan pemerintah tidak memberikan tanggapan lebih lanjut karena PT. KAI (Persero) pun belum membayarkan biaya TAC. Saat itu kondisi tersebut memunculkan anggapan bahwa IMO dan TAC telah impas. TAC dan IMO kemudian diketahui menjadi dua komponen yang saling berkaitan. Hal tersebut merujuk pada interpretasi PP No. 5 Tahun 2016 yang secara sederhana dapat dipahami bahwa TAC adalah 0,75 atau 75% dari nilai IMO. Komponen perhitungan TAC lebih lanjut menjadi hak dan tanggung jawab Direktur Jenderal di Bidang Perkeretaapian untuk menetapkannya.

Regulasi mengenai TAC di Indonesia terus mengalami perkembangan hingga pada tahun 2016 disahkan PM No. 84 Tahun 2016 yang mengatur tentang petunjuk pelaksanaan jenis dan tarif atas jenis PNBP yang berlaku pada Direktorat Jenderal Perkeretaapian. Di dalam peraturan tersebut telah diperjelas mengenai mekanisme penagihan TAC. Salah satu poin bahasannya yaitu penagihan TAC harus rutin dilakukan setiap tiga bulan sekali. Di dalam peraturan yang sama, Pasal 34, disebutkan apabila pembayaran PNBP TAC melebihi jatuh tempo maka badan usaha dapat dikenakan sanksi administrasi berupa denda sebesar 2% per bulan dari bagian yang terutang. Meski demikian, pengenaan TAC dikecualikan untuk peruntukan yang tidak bersifat komersial meliputi kegiatan kenegaraan, pencarian dan pertolongan, bencana alam dan bantuan kemanusiaan, untuk kepentingan umum dan sosial atau kegiatan yang bersifat nasional dan internasional.

Indonesia saat ini menggunakan metode perhitungan TAC dengan jenis *full costing* atau pembebanan penuh (Ikrimah & Priyanto, 2017). Pada metode pembebanan penuh menghasilkan perhitungan nilai bayar TAC yang berbeda untuk setiap jenis kereta dan skenario. Nilai TAC akan semakin besar ketika bobot kereta semakin besar dan koridor semakin panjang serta berlaku sebaliknya. Sejak tahun 2013 formula TAC mengalami perkembangan meski tidak berbeda signifikan yaitu dari PM No. 62 Tahun 2013 kemudian PM No. 122 Tahun 2015 dan PP No. 15 Tahun 2016. Perbedaan dari setiap formula terdapat pada besaran Faktor Prioritas (Fp). Pada PM No. 62 Tahun 2013 Fp bernilai 1, sedangkan pada PM No. 122 Tahun 2015 dan PP No. 15 Tahun 2016 Fp bernilai 0,75. Fp adalah instrumen yang menjadi kebijakan pemerintah untuk menjaga biaya operasional Badan Usaha Penyelenggara Prasarana (BUPP) supaya tetap kompetitif. Perbandingan ketiga rumus dapat dilihat pada Gambar 1.

Regulasi	Rumus	Fp	Keterangan
PM 62 Tahun 2013	$TAC_{KA} = \left[GT_{KA} \times \sum_{i=1}^{i=n} KM_{KA} \times TAC_{Daop/Divre_i} \right] \times Fp$	1	Asumsi : Biaya perawatan yang dikeluarkan saat itu untuk seluruh lintas pelayanan besarnya sama
PM 122 Tahun 2015 (Pengganti PM 63/2013)	$TAC_{KA} = \left[GT_{KA} \times \sum_{i=1}^n KM_{KA_i} \times TAC_{Daop/Divre_{i,k}} \right] \times Fp$	0,75	Besaran Fp ditentukan berdasarkan tingkat prioritas yang meliputi kelas pelayanan dan/ atau bobot beban, ditetapkan bernilai maksimal 0,75
PP 15 Tahun 2016	$TAC_{KA} = \left[GT_{KA} \times \sum_{i=1} (KM_{KA_i} \times TAC_{Daop/Divre_i}) \right] \times Fp$	0,75	Besaran Fp ditentukan oleh Menteri Perhubungan dengan mempertimbangkan keberlangsungan Badan Usaha

Sumber: Ditjen Perkeretaapian dalam Amirulloh, et. al., 2019

Gambar 1. Perbandingan Rumus Perhitungan TAC

Amirulloh, et. al. (2019) melakukan simplifikasi formula perhitungan TAC di dalam peraturan-peraturan tersebut sehingga lebih mudah dipahami. TAC Daop/Divre di dalam rumus TAC_{KA} pada dasarnya adalah penjumlahan dari IM, IO, dan ID. Namun, PT. KAI (Persero) yang notabene BUMN memiliki ID atau biaya penyusutan sebesar Rp0,00 (nol rupiah) sebagaimana diamanatkan dalam PP No. 15 Tahun 2016. Sehingga tersisa dua komponen dalam penilaian TAC Daop/Divre yaitu IM dan IO. IM adalah biaya yang dikeluarkan untuk pemeliharaan prasarana perkeretaapian, sedangkan IO adalah biaya pengoperasian prasarana perkeretaapian. Oleh karenanya, secara sederhana perhitungan TAC memiliki rumus $IMO \times Fp$. Fp yang berlaku saat ini sebesar 0,75 sehingga rumus TAC menjadi $TAC = 0,75 IMO$.

Rumus perhitungan $TAC = 0,75 IMO$ membawa konsekuensi kerugian pada suatu pihak dikarenakan TAC hanya 75% dari IMO, maka besaran IMO dari Pemerintah untuk Badan Usaha Penyelenggara Sarana (BUPS) pasti akan selalu lebih besar dari pembayaran TAC yang diterima (Amirulloh et. al., 2019). Rumus yang berlaku saat ini pun secara tidak sadar menyebabkan ketergantungan pada nilai IMO secara langsung dan bertentangan dengan konsep perhitungan TAC di dalam PP No. 61 Tahun 2016. Padahal idealnya, formulasi perhitungan TAC tidak boleh merugikan salah satu pihak, baik Negara, BUPP maupun BUPS Perkeretaapian, dengan tetap berasaskan keadilan.

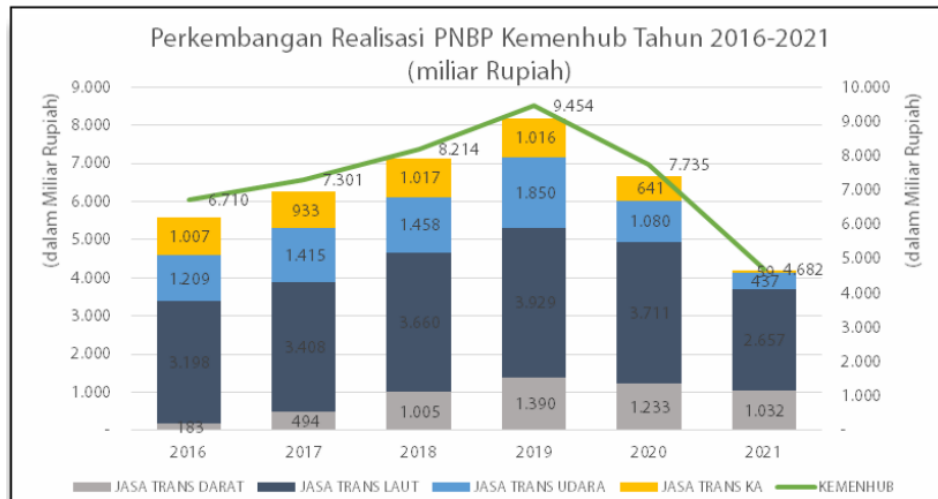
TAC sebesar 75% IMO di lain sisi masih membebani PT. KAI (Persero) karena pemeliharaan dan operasionalisasi infrastruktur (IMO) harus dilakukan lebih dahulu oleh PT. KAI (Persero) yang artinya perusahaan harus mengeluarkan biaya besar sehingga rawan membebani *cash flow* perusahaan. Pada saat yang sama, *Cash* IMO sangat bergantung pada DIPA Kementerian Perhubungan (Kemenhub) yang tercantum dalam kontrak antara Kemenhub dengan PT. KAI (Persero). Besaran DIPA di dalam APBN bisa jadi tidak sebesar realisasi biaya IMO yang dikeluarkan oleh PT. KAI (Persero) dalam rangka menjamin keselamatan perjalanan Kereta Api (KA). Hal tersebut mengakibatkan adanya selisih kurang kontrak IMO, namun harus ditanggung PT. KAI (Persero). Upaya untuk menutupi selisih biaya IMO dengan kontrak IMO ditambah TAC sebesar 75 persen dari IMO pada akhirnya berimplikasi pada pembebanan biaya tiket penumpang KA yang lebih mahal. Melihat kondisi ini, kemudian bisa dimengerti bahwa terdapat temuan-temuan berulang terkait IMO dan TAC yang diungkap oleh BPK RI pada IHPS I 2018, IHPS I 2019, IHPS I 2020, dan IHPS 2021 seperti perbedaan nilai kontrak dan kekurangan pembayaran PNBPNP.

Tabel 1. Realisasi PNBPNP Kemenhub, Ditjen Perkeretaapian, dan TAC (Rupiah)

PNBPNP	2017	2018	2019	2020
Kemenhub	7.300.814.746.270	8.213.943.878.927	9.455.489.890.804	7.734.696.485.172
Ditjen Perkeretaapian	933.320.040.924	1.017.332.777.949	1.015.531.443.437	641.039.070.687
TAC	838.858.533.547	902.206.837.845	754.538.627.463	544.520.182.917

Sumber: LK Kemenhub T.A. 2017 – 2020 (audited), diolah

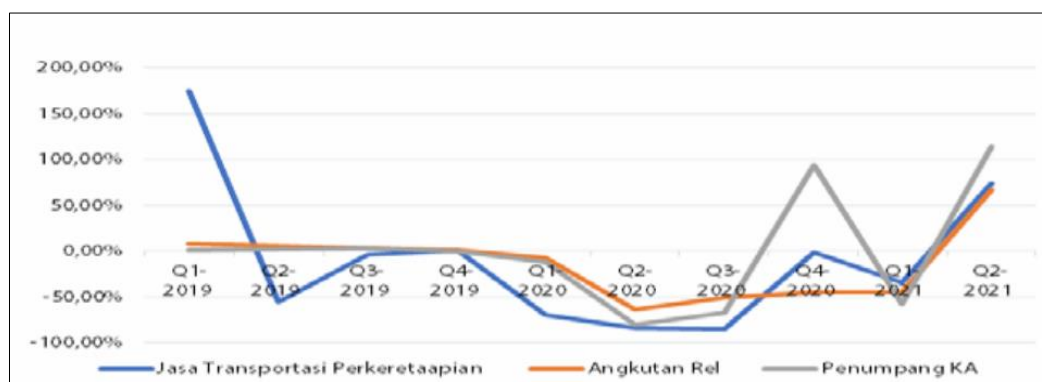
Di samping itu, terdapat potensi penerimaan PNBP dari TAC. Rata-rata realisasi PNBP TAC dari tahun 2017 s.d. 2020 menyumbang 84,5 persen dan menjadi sumbangan terbesar bagi realisasi PNBP Ditjen Perkeretaapian. Rata-rata realisasi PNBP Ditjen Perkeretaapian terhadap realisasi PNBP Kemenhub sendiri sebanyak 11 persen dan angka tersebut cukup konsisten, meski kecil dibandingkan Unit Eselon I lainnya. PNBP TAC tahun 2020 berdasarkan data pada LK Kementerian Perhubungan (*audited*) yakni sebesar Rp544,5 Miliar atau lebih rendah dari tahun 2019 yang mencapai Rp754,5 Miliar (Tabel 1). Salah satu penyebab yang tidak dapat dikesampingkan yaitu fakta bahwa adanya Pandemi Covid-19 dan pembatasan perjalanan dengan kebijakan PSBB sehingga perekonomian menjadi lesu.



Sumber: BI DJA dalam Purnama, 2021

Gambar 2. Realisasi PNBP Kemenhub 2016 – 2021 (Miliar Rupiah)

Meski sempat lesu, geliat pertumbuhan ekonomi mulai terlihat di tahun 2021. Berdasarkan data BPS, peningkatan pertumbuhan ekonomi pada triwulan II tahun 2021 didukung oleh adanya peningkatan kegiatan/aktivitas dari masyarakat, di antaranya di lokasi stasiun transit. Sebelum pandemi rata-rata realisasi PNBP Kemehub mencapai 12,14 persen, sedangkan pasca pembatasan penumpang dan mobilitas masyarakat seluruh PNBP dari jasa transportasi tumbuh minus. Jasa Transportasi Perkeretaapian memiliki pertumbuhan minus nomor dua terbesar dari seluruh PNBP sektor transportasi dengan angka minus 36,93 persen, sedangkan posisi pertama ditempati jasa transportasi udara dengan tumbuh minus 41,61 persen. Jika pada tahun 2019 PNBP Jasa Transportasi KA mencapai Rp1.016 Miliar, di tahun 2020 dan 2021 semakin menurun menjadi hanya Rp641 Miliar dan Rp59 Miliar (dapat dilihat pada Gambar 2).



Sumber: BI DJA dan BPS dalam Purnama, 2021

Gambar 3. Pendapatan Jasa Transportasi Perkeretaapian, Lapangan Usaha Angkutan Rel, dan Jumlah Penumpang KA Tahun 2019 – 2021 (y-o-y, persen)

Dampak paling besar dari pandemi Covid-19 dan adanya kebijakan PSBB di Indonesia adalah pengaruhnya pada pendapatan TAC akibat penurunan jumlah perjalanan kereta terutama KA jarak jauh yang menyumbang 82,60 persen dari total Jasa Transportasi Perkeretaapian. Namun, PNBP Jasa Transportasi Perkeretaapian menunjukkan tren positif di triwulan II tahun 2021 bahkan mencapai

73,54 persen dan sejalan dengan peningkatan pada lapangan usaha angkutan rel sebesar 67,19 persen. Kondisi ini didukung oleh peningkatan jumlah penumpang KA di tahun 2021 sebesar 114,19 persen dibanding tahun 2020 (dapat dilihat pada Gambar 3). Artinya lapangan usaha angkutan rel dan penerimaan PNBP Jasa Transportasi Perkeretaapian termasuk TAC masih dan akan semakin potensial terutama pasca Covid-19.

PEMBAHASAN

Permasalahan PNBP *Track Access Charge* di Direktorat Jenderal Perkeretaapian

Di dalam pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK RI pada Laporan Keuangan Kemenhub Tahun Anggaran 2017 s.d. 2020 menunjukkan adanya sejumlah permasalahan dan kendala yang berulang terkait penyetoran PNBP dari TAC. Permasalahan dan kendala ini berhubungan dengan aspek kepatuhan yang seharusnya dijaga oleh operator sebagai pengguna prasarana dalam pembayaran PNBP TAC. Di samping itu apabila didalami lebih lanjut pada beberapa permasalahan kekurangan penyetoran PNBP TAC dari operator juga dilatarbelakangi aspek regulasi yang menjadi tanggung jawab regulator atau pemerintah. Permasalahan-permasalahan tersebut secara lebih rinci diuraikan sebagai berikut.

1. Adanya Kekurangan Penerimaan PNBP TAC

Berdasarkan temuan hasil pemeriksaan BPK RI atas LK Kemenhub Tahun Anggaran 2017 s.d. 2019 secara umum diketahui bahwa dari beberapa faktor penyebab didapati permasalahan tersebut bermuara pada kekurangan penerimaan PNBP TAC. Lebih detail, penyebab dari permasalahan ini antara lain adanya biaya perawatan prasarana perkeretaapian di luar kontrak IMO dan biaya penyusutan yang dipergunakan tidak berdasarkan kondisi riil.

Pada tahun anggaran 2017, Kemenhub telah menganggarkan PNBP TAC sebesar Rp1,246 Triliun dan memiliki realisasi sebesar Rp838,8 Miliar atau sebanyak 67,31 persen dari nilai anggaran. Biaya IMO sesuai kontrak dialokasikan sebesar Rp1,230 Miliar. Namun nyatanya terdapat realisasi biaya perawatan prasarana di luar kontrak IMO sebesar Rp124,3 Miliar. Ditambah adanya penyerahan rel tipe R.54 dalam rangka perawatan prasarana kepada PT. KAI (Persero) dari Kemenhub sebesar Rp118,6 Miliar. Total biaya perawatan prasarana di luar kontrak IMO yaitu sebanyak Rp242,98 Miliar dan nilai tersebut tidak masuk dalam komponen perhitungan PNBP TAC. Jika dihitung menggunakan rumus sederhana $TAC = 0,75 \text{ IMO}$, maka setidaknya dari biaya di luar kontrak IMO bisa didapat tambahan PNBP TAC sebanyak Rp182,23 Miliar ($0,75 \times \text{Rp}242,98 \text{ Miliar}$).

Pada tahun anggaran 2018 ditemukan permasalahan serupa. Saat itu Kemenhub telah menganggarkan PNBP TAC sebesar Rp1,236 Triliun dan realisasinya sebesar Rp902,2 Miliar atau sebesar 72,95% dari nilai anggaran. Selain realisasi pembayaran biaya IMO yang sesuai kontrak senilai Rp1,095 Triliun kepada PT. KAI (Persero), nyatanya ada biaya perawatan prasarana sebanyak Rp208,7 Miliar di luar Kontrak IMO yang tidak diperhitungkan sebagai komponen PNBP TAC. Jika diperhitungkan dengan rumus $TAC = 0,75 \text{ IMO}$, setidaknya PNBP TAC diperkirakan akan bertambah sebanyak Rp156,5 Miliar ($0,75 \times \text{Rp}209,7 \text{ Miliar}$).

Pada tahun anggaran 2019 terdapat kekurangan penerimaan PNBP TAC sejumlah Rp1,09 Miliar. Salah satu yang mempengaruhinya yaitu biaya penyusutan untuk PT. KCJ dan PT. Railink belum ditetapkan berdasarkan kondisi riil dalam perhitungan PNBP TAC, berbeda dari PT. KAI (Persero) yang biaya penyusutannya Rp0,00 (nol rupiah). Biaya penyusutan ditetapkan sebesar 10% dari total nilai depresiasi untuk BUPS Perkeretaapian umum. Perhitungan biaya penyusutan masih mengacu pada biaya yang dihitung pada tahun 2015 bukan 2019, sedangkan sejak tahun 2016 s.d. 2019 biaya penyusutan belum ditetapkan sehingga penerimaan TAC PT. KCJ dan PT. Railink tidak menggambarkan kondisi riil. Selain kedua BUPS tersebut, biaya penyusutan untuk prasarana perkeretaapian yang dilalui oleh Kereta Bandara Soekarno Hatta juga belum ditetapkan. Ini menyebabkan PT. Railink Basoetta belum membayar biaya TAC.

Penyebab permasalahan kekurangan penerimaan PNBP di tahun anggaran 2017 dan 2018 karena adanya perbedaan ketentuan terkait komponen perhitungan TAC antara Perdirjen Perkeretaapian No. KU.203/SK.298/DJKA/12/15 dengan yang dijelaskan dalam Permen Perhubungan No. PM 62 Tahun 2013 yang telah diubah dengan Permen Perhubungan No. PM 122 Tahun 2015. BPK RI dalam laporan hasil pemeriksaannya di tahun 2018 telah merekomendasikan kepada Menteri Perhubungan agar meninjau kembali sinkronisasi antara Perdirjen Perkeretaapian No. KU.203/SK.298/DJKA/12/15 dengan Permenhub No. PM 62 Tahun 2013 yang diubah dengan Permenhub No. PM 122 Tahun 2015. Rekomendasi lainnya yakni perlu dilakukannya verifikasi PNBP TAC melalui peningkatan koordinasi dan rekonsiliasi di lingkungan internal Ditjen Perkeretaapian. Akan tetapi berdasarkan hasil pemantauan diketahui tindak lanjut yang telah dilakukan belum sesuai dengan rekomendasi BPK RI.

2. Penatausahaan PNBP TAC Belum Memadai

Ditjen Perkeretaapian pada tahun 2020 menganggarkan PNBP TAC sebesar Rp637,5 Miliar dengan realisasi sebesar Rp544,5 Miliar. Permasalahan penatausahaan PNBP TAC yang belum memadai secara keseluruhan mengulas temuan-temuan dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK RI di tahun 2018 dan 2019 seperti yang telah dijelaskan pada poin 1 di atas. Dari LHP Semester I tahun 2021, diketahui bahwa hingga tahun 2020 belum seluruh rekomendasi dilaksanakan dan ditindaklanjuti dengan tuntas berdasarkan pemantauan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK RI. Perdirjen Perkeretaapian No. KU.203/SK.298/DJKA/12/15 yang sebelumnya telah direkomendasikan oleh BPK RI nyatanya masih belum dilakukan usulan revisi, sehingga peraturan IMO masih mengacu Perpres No. 53 Tahun 2012 dan Permen Perhubungan No. PM 122 Tahun 2015. Tentunya hal tersebut menimbulkan perbedaan atau selisih penerimaan PNBP TAC jika dibandingkan dengan perhitungan dengan rumus di dalam peraturan terbaru. Penerimaan PNBP TAC bisa jadi kurang maksimal karena perhitungan tidak sesuai, meskipun formula di dalam peraturan terbaru pun belum terverifikasi ideal di dalam penelitian-penelitian yang dilakukan oleh ahli.

Permasalahan penatausahaan PNBP TAC yang belum memadai di tahun 2020 terjadi karena KPA Satker Pengembangan Lalu Lintas dan Peningkatan Angkutan KA dalam melakukan pengendalian PNBP TAC kurang optimal dan Tim Verifikasi Ditjen Perkeretaapian dianggap lalai dalam melakukan verifikasi dari hasil perhitungan TAC yang disampaikan BUPS. Akibatnya hingga tahun 2020 masih terdapat permasalahan dari tahun-tahun sebelumnya yang belum terselesaikan, di antaranya masalah kekurangan penerimaan PNBP TAC sebanyak Rp283,3 juta, kontribusi perhitungan PNBP TAC untuk biaya penyusutan prasarana perkeretaapian yang dilalui oleh sarana PT. KCJ, PT. Railink, dan PT. Railink Basoetta bahkan belum menunjukkan keadaan riil, serta akibat lainnya yakni kehilangan potensi penerimaan PNBP TAC sejumlah Rp189,96 Miliar.

Benchmarking Pelaksanaan Track Access Charge di Negara – Negara Lain

Permasalahan yang umum terjadi pada transportasi kereta api di Indonesia yaitu skema pembiayaan infrastruktur tidak sesuai dengan konsep awal yang telah ditetapkan antara operator dan pemerintah. Formulasi perhitungan TAC juga dianggap masih memiliki kelemahan dan belum memiliki dasar yang jelas (Muthohar, dalam Radiansyah, et. al. 2014). Permasalahan yang dialami perkeretaapian Indonesia tersebut sudah lebih dulu dialami oleh negara-negara di Eropa sejak dua dekade lalu. Hal ini disebabkan oleh kemajuan moda transportasi kereta api di Eropa, bahkan konektivitas moda perkeretaapian antarnegara pun telah terwujud. Oleh karenanya, belajar dari pengalaman negara-negara lain dalam menghadapi kendala transportasi perkeretaapian agaknya perlu dilakukan.

Membahas mengenai metode perhitungan TAC, Indonesia saat ini mengadopsi metode pembebanan penuh (*full costing*). Akan tetapi, ditemukan beberapa kendala yang menghambat metode ini untuk diterapkan pada sistem multi operator (Ikrimah, et. al. 2017). Selain Indonesia, cukup banyak negara-negara yang menggunakan metode *full cost* atau *total cost* atau pembebanan penuh. Negara yang banyak mengadopsi metode *full costing* adalah negara-negara bagian Timur Eropa seperti Latvia, Hungaria, dan lainnya, sedangkan hanya sedikit Eropa bagian barat yang menggunakan sistem ini antara lain Jerman

dan Italia. Mayoritas negara-negara Eropa bagian barat seperti Britania Raya dan Swedia lebih memilih menggunakan metode *Marginal Cost Plus Markup* (MC+). Sebenarnya terdapat beberapa metode lain untuk menghitung tarif TAC seperti metode *pricing* dan *Social Marginal Cost* (SMC). Namun, bagian ini akan fokus membahas dua metode yaitu *full cost* dan *marginal cost plus markup* (MC+) pada negara-negara di Eropa.

1. Metode *Full Costing* (FC) di Jerman, Hungaria, dan Italia

Deutsche Beteiligungs AG (DBAG) adalah salah satu perusahaan swasta terkemuka yang menjalankan jaringan kereta api di Jerman. DBAG wajib membayar TAC yang mencakup 60 persen dari biaya infrastruktur perkeretaapian. Komponen yang dihitung pada TAC di Jerman yaitu *basic price* (harga dasar), komponen berbasis kinerja faktor produksi, dan komponen beban. Harga dasar dibagi dalam beberapa kategori yaitu jalur jauh, jalur feeder, dan jalur perkotaan. Komponen berbasis kinerja faktor produksi terbentuk melalui sub-kategori seperti pemanfaatan dan kemungkinan penundaan perjalanan kereta. Sedangkan komponen beban khusus digunakan untuk mewakili kereta barang.

Di Hungaria, The Hungarian State Railway (MAV Co.) melayani 7 juta kereta penumpang dan 15 juta kereta barang. Tarif TAC di Hungaria dikategorikan berdasarkan jarak tempuh yaitu penumpang jarak jauh (LDP), penumpang jarak pendek (SDP), dan angkutan barang (F). MAV Co. juga memiliki kategori pembayaran biaya tertentu untuk layanan di bagian jalur tertentu.

Italia telah memisahkan antara pengelola infrastruktur (Rete Ferroviaria Italiana SPA (RFI)) dengan operator (yaitu 5 perusahaan operator penumpang dan sepuluh perusahaan operator barang). Jalur Kereta Api di Italia terdiri dari simpul / node dan jaringan. Jaringan terbagi menjadi jaringan batang/primer dan jaringan pelengkap/sekunder. Setiap node dan jaringan juga memiliki biaya variabel dan biaya akses tetap. Pada node, biaya variabel mempertimbangkan komponen waktu. Waktu tersebut dikategorikan menjadi pukul 22.00 – 06.00, pukul 06.00 – 09.00, dan pukul 09.00 – 22.00. Sedangkan pada jaringan dipertimbangkan jarak tempuh yang dihitung dengan satuan kilometer. Berikut ini ditampilkan perbandingan TAC di Jerman, Hungaria, dan Italia pada Tabel 2.

Tabel 2. Perbandingan TAC di Jerman, Hungaria, dan Italia

	Jerman	Hungaria	Italia
% total kontribusi pembayaran biaya oleh operator	60	80	16
Metode	FC-	FC	FC-
Kontribusi	Ada dukungan federasi atau lokal untuk investasi	Dukungan langsung dari negara	Negara membayar untuk investasi operasional, Pengguna membayar untuk bagian kecil dari biaya pelayanan
Pendekatan TAC	Sederhana	2 bagian tarif	2 bagian tarif
Kategorisasi antara Penumpang dan Barang	Ya	Ya	Ya
Lalu lintas (<i>Traffic</i>) dipertimbangkan dalam hitungan	Ya	Tidak	Ya
Kategorisasi kecepatan	Ya	Ya	Ya
Biaya kapasitas dihitung	Tidak	Ya	Tidak
Keterlambatan	Tidak	Tidak	Tidak

Sumber: Berawi, et. al., 2017

2. Metode *Marginal Cost Plus Markup* (MC+) di Britania Raya dan Swedia

Pendekatan MC+ pada perhitungan TAC memiliki beberapa kelebihan (Huib, et. al. dalam Radiansyah, et. al., 2014) yaitu biaya langsung yang harus dibayarkan atas penggunaan infrastruktur dapat diketahui oleh operator, fokus pada biaya tetap dan biaya variabel sehingga lebih mudah dalam menghitung TAC, metode penentuan harga relatif sederhana, cepat, dan mudah diimplementasikan, serta persaingan dapat tercipta dengan adil antar-operator. Meski demikian, perlu diperhatikan bahwa pendekatan MC+ ini memerlukan dukungan dan komitmen Pemerintah berupa pemberian subsidi

untuk operator kereta api. Britania Raya dan Swedia adalah dua negara yang menerapkan metode MC+ dalam menghitung TAC.

Di Britania Raya, Network Rail berperan sebagai pemelihara dan pengembang jaringan kereta api (Radiansyah, et. al., 2014). Di tahun 2014, Britania Raya memiliki 25 operator untuk kereta api penumpang dan 6 operator untuk kereta api barang. Operator-operator tersebut membayar biaya TAC kepada Network Rail. Biaya akses yang harus dibayar oleh operator dirancang dapat menutupi semua pembiayaan termasuk biaya pemeliharaan, biaya pembaharuan, dan biaya manajemen lalu lintas, meski Pemerintah berkontribusi dalam beberapa pendapatan dalam bentuk dana hibah. Britania Raya tidak memasukkan komponen kecelakaan, polusi udara dan kebisingan dalam perhitungan TAC.

Struktur biaya TAC di Britania Raya terbagi menjadi biaya variabel dan biaya tetap. Biaya variabel dikenakan pada seluruh operator yang menggunakan jaringan kereta api dengan besaran 10 persen dari keseluruhan biaya infrastruktur yang dikeluarkan Network Rail. Biaya variabel meliputi *variable track usage charges*, *capacity charges*, dan *electricity traction charges*. Berbeda dari biaya variabel, biaya tetap Network Rail dapat mengganti sisa biaya infrastruktur, namun hanya berlaku untuk operator yang memiliki waralaba. Artinya biaya ini tidak dikenakan kepada operator kereta barang atau operator yang tidak memiliki kontrak dengan pemerintah. Jika operator membayar biaya infrastruktur yang mereka gunakan secara penuh, operator akan mendapat insentif untuk mengurangi biaya. Secara singkat, formula TAC di Britania Raya berupa penjumlahan dari *Variable track usage charge*, *capacity charge*, *electricity traction charge*, dan *fixed charge*.

Baik Britania Raya maupun Swedia memberikan biaya yang berhubungan dengan kemacetan melalui *capacity charge* karena kemacetan dianggap mengakibatkan keterlambatan untuk utilisasi kapasitas pada jalur setelah dilakukan perhitungan (Gibson, et. al., dalam Nash, 2018). Kedua negara ini pun menganggap biaya perencanaan dan pengoperasian infrastruktur kereta api sebagai biaya tetap.

Di Swedia perhitungan TAC lebih sederhana yakni tarif jalur per kilometer tetapi dibedakan ke dalam tiga jenis rute berdasarkan tingkat kesibukannya. Hal tersebut didasari oleh analisis ekonometrik terbaru dari biaya pemeliharaan dengan menganggap biaya pembaharuan seluruhnya tetap. Khusus di Swedia terdapat juga biaya eksternalitas untuk kereta bertenaga diesel yang didasari oleh konsumsi bahan bakar dan tipe mesin. Swedia juga menghitung TAC untuk per kilometer perjalanan dengan membaginya menjadi tiga kategori rute sesuai tingkat kesibukan rute. Terdapat biaya tambahan juga apabila memasuki tiga wilayah perkotaan utama pada puncak periode. Khusus *mark up*, Swedia hanya memberlakukan biaya tersebut untuk kereta yang melintasi Jembatan Oresund.

PENUTUP

Kesimpulan

Track Access Charge (TAC) merupakan salah satu penyumbang PNBPN Jasa Transportasi Perkeretaapian di Kementerian Perhubungan yang cukup signifikan yaitu rata-rata 84,5 persen. TAC dibayarkan oleh operator atau BUPPS atau dhi. PT. KAI (Persero) kepada regulator atau BUPP atau dhi. Pemerintah. TAC yang digunakan saat ini secara sederhana mengacu pada formula $TAC = 0,75 \text{ IMO}$. Artinya biaya *Infrastructure Maintenance Operation* (IMO) yang diberikan pemerintah akan selalu lebih besar dari PNBPN TAC yang disetorkan oleh pengguna prasarana perkeretaapian. Meski demikian, PT. KAI (Persero) masih terkendala dalam pembayaran biaya TAC. Hal ini diperkuat dengan adanya temuan berulang terkait PNBPN TAC yang diungkap oleh BPK RI dalam IHPS I 2018, IHPS I 2019, IHPS I 2020, dan IHPS 2021. Di sisi lain faktor atau kemungkinan-kemungkinan yang menghambat PT. KAI sebagai operator dalam membayar biaya TAC tidak dapat diabaikan. Alternatif metode perhitungan TAC dan skema pengelolaan Prasarana Kereta Api dari negara-negara lain di Eropa di antaranya metode *Full Costing* (FS) dan metode *Marginal Cost Plus Markup* (MC+) bisa menjadi *benchmarking* untuk pelaksanaan TAC di Indonesia yang lebih ideal, berprinsip keadilan, dan tidak merugikan bagi pihak manapun baik regulator maupun operator dan tentunya user (pengguna layanan kereta api).

Saran Perbaikan

Untuk mengatasi permasalahan yang ada terkait TAC di Indonesia, berikut ini disampaikan saran perbaikan antara lain:

- Melakukan evaluasi terhadap formula TAC eksisting terutama pada satuan biaya yang objektif sehingga mendorong potensi peningkatan PNBPN Perkeretaapian. Apabila ditemukan metode dengan formulasi yang lebih efektif, ideal, dan mendukung prinsip berkeadilan dalam menghitung nilai TAC, perbaikan formulasi tersebut dapat dimasukkan ke dalam revisi peraturan perundang-undangan tentang PNBPN Perhubungan.
- Menciptakan inovasi untuk memberikan alternatif skema pembiayaan dalam penetapan TAC yang paling ideal, berkeadilan, serta menguntungkan untuk operator dan regulator termasuk pengguna kereta api. Salah satu skema yang dapat dikaji dan diterapkan yaitu Skema Kerja Sama Pemanfaatan (KSP) dengan BUPP. Selain itu, apabila dibutuhkan Pemerintah sebagai pembuat kebijakan tetap dapat memberikan subsidi IMO untuk BUPP.
- Memberikan dukungan teknologi yang mutakhir untuk menghitung variabel atau komponen dalam perumusan biaya TAC (perawatan, pengoperasian, dan penyusutan), sehingga didapatkan nominal TAC yang objektif dan real time. Salah satunya untuk merekam data variabel berat KA yang melintas pada suatu lintasan. Ini perlu didukung pula dengan pedoman yang sistematis dalam perawatan prasarana perkeretaapian sehingga kualitas prasarana semakin baik.
- Mendorong Ditjen Perkeretaapian untuk menjalankan prinsip *Good Governance* sesuai asas kepatutan dan kewajaran serta berkeadilan terutama dalam tugasnya memberikan biaya IMO.
- Mendukung PT. KAI (Persero) untuk menjalankan kegiatan usahanya secara sehat sebagai operator perkeretaapian sesuai prinsip *Good Corporate Governace* terutama dalam upayanya membayar biaya TAC berdasarkan nilai kewajaran dan kepatutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Amirulloh, Danu, F., Arbie. (2019). Kajian Formulasi *Track Access Charge* (TAC) atas Penggunaan Prasarana Perkeretaapian. *Jurnal Penelitian Transportasi Darat*, 131-144.
- Balitbang Kemenhub. (2019). *Track Access Charge*. Retrieved from <https://balitbanghub.dephub.go.id/berita/track-access-charge>
- BPK RI. (2018). Laporan Hasil Pemeriksaan Semester I Atas LK Kementerian Perhubungan T.A. 2017.
- BPK RI. (2019). Laporan Hasil Pemeriksaan Semester I Atas LK Kementerian Perhubungan T.A. 2018.
- BPK RI. (2020). Laporan Hasil Pemeriksaan Semester I Atas LK Kementerian Perhubungan T.A. 2019.
- BPK RI. (2021). Laporan Hasil Pemeriksaan Semester I Atas LK Kementerian Perhubungan T.A. 2020.
- Radiansyah, H., Berawi, M.A., & Sumabrata, J. (2014). Analisa Biaya Perhitungan *Track Acees Charge* pada Perkeretaapian Indonesia dengan Metode *Marginal Cost Plus Markup*.
- Ikrimah & Priyanto, S. (2017). Analisis Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian / *Track Access Charge* (TAC) . *Repository UGM*.
- Marschnig, S. (2016). *Innovative Track Access Charges*. *Science Direct*, 1884 – 1893.
- Berawi, M.A., Miraj, P., Berawi, A., Nahry, & Sumabrata, J. (2017). *Track Access Charge for Indonesian Railways Using Full Cost Method: Improving Industry Competitiveness*. *Sicest*.
- Nash, C. (2018). *Track Access Charges: Reconciling Conflicting Objectives*. Cerre: Centre on Regulation in Europe.

- Purnama, D. (2021). Inti PNB. *Pertumbuhan PNB Melesat, PNB Sektor Transportasi Kembali On Track (?)*, pp. 12 - 19.
- Republik Indonesia. 2013. PM No. 62 Tahun 2013 Tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2015. PM No. 122 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas PM No. 62 Tahun 2013 Tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2016. PM No. 15 Tahun 2016 Tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Kementerian Perhubungan. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2016. PM No. 84 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Direktorat Jenderal Perkeretaapian. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2016. PP No. 5 Tahun 2016 Tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Lembaga Administrasi Negara. Jakarta.