

Accountability Brief

Tim Pengarah:
Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)

Tim Penulis:
Djustiawan Widjaya
Sukmalalana
Andri Oktaviani

Akuntabilitas Atas Pelaksanaan *Public Service Obligation* (PSO) Bidang Angkutan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi TA. 2020

1. Isu Strategis

Salah satu kewajiban pemerintah adalah memberikan pelayanan publik pada banyak sektor di antaranya sektor transportasi. Kewajiban ini timbul dan diperkuat melalui pasal 34 ayat 3 UUD 1945 yang menyebut “negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas kesehatan dan pelayanan umum yang layak bagi masyarakat”. Ini diwujudkan dengan *Public Service Obligation* (PSO) atau Kewajiban Pelayanan Publik. Untuk misi PSO penyediaan layanan kelas ekonomi pada kereta api (KA), pemerintah menugaskan PT. KAI (persero) sebagai BUMN terkait. Penugasan ini dilandasi bahwa “pemerintah berhak memberikan penugasan pada suatu BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum sesuai” sebagaimana UU No. 19/2003 dan perubahannya di dalam UU Cipta Kerja.

Pelaksanaan dan pembiayaan atas pelayanan publik untuk penumpang kelas ekonomi pada angkutan KA oleh Perseroan telah dimulai sejak TA 2000. Untuk TA 2020 penugasan kepada PT. KAI (Persero) dalam menyelenggarakan PSO KA kelas ekonomi semakin dipertegas dengan dikeluarkannya Kepmen Perhubungan RI No. KM 265/2019.

Untuk mewujudkan PSO identik dengan pemberian subsidi. Besaran subsidi dihitung berdasarkan pengurangan antara tarif KA kelas ekonomi yang ditetapkan oleh Menteri Perhubungan (Menhub) dengan tarif KA kelas ekonomi menurut ketentuan Direksi PT. KAI (Persero) sesuai pedoman tarif dari Pemerintah.

Realisasi Pendapatan Negara per 31 Desember TA 2020 adalah Rp0,00 atau dapat diartikan 0 (nol) persen dari estimasi Pendapatan - LRA sejumlah Rp0,00. Realisasi Belanja Negara per 31 Desember TA 2020 yakni sebesar Rp2.548.745.105.810,00 (sebagai pembayaran PSO Perkeretetaapian atas penyelenggaraan dari 1 Januari 2020 sampai 10 Desember 2020 serta termasuk pembayaran atas kurang bayar (tunggalan) penyelenggaraan PSO Perkeretetaapian TA. 2019 sebesar Rp147.382.586.109,00) atau sebesar 95,45% dari alokasi anggaran sebesar Rp2.670.304.390.000,00.

2022

Komisi V

Pengelolaan Belanja Subsidi PSO Bagi Angkutan KA Kelas Ekonomi

Kemenhub membentuk Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran Bendahara Umum Negara (UAKPABUN) sebagai penunjang keperluan pengelolaan dan pertanggungjawaban PSO Angkutan KA Kelas Ekonomi. Merujuk pada PMK No. 84/PMK.02/2016 tanggal 16 Mei 2016, Pengguna Anggaran BA BUN (dhi. Menteri Keuangan) menunjuk Kuasa Pengguna Anggaran atau KPA (dhi. DJKA) untuk menyelenggarakan kewajiban pelayanan publik di bidang angkutan KA Kelas Ekonomi. Pada saat PMK tersebut diterbitkan, DJKA merupakan salah satu Unit Eselon I pada organisasi Kemenhub. Tugas DJKA yakni menyiapkan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang perkeretaapian termasuk PSO.

Dalam rangka memberikan “Pedoman Tata Cara Perhitungan dan Penetapan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api”, Pemerintah telah menetapkan Permenhub No. PM 17/2018. Di dalam Lampiran II PM 17/2018, Pemerintah mengatur “rincian komponen biaya yang dapat diperhitungkan dalam tarif angkutan orang dengan pelayanan kelas ekonomi untuk melaksanakan kewajiban pelayanan publik (PSO)”.

BPK dalam pemeriksaan “Dengan Tujuan Tertentu (DTT) Atas Pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Publik (PSO) Bidang Angkutan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi TA 2020”, menemukan masih terdapat permasalahan yang berkaitan dengan pedoman penyusunan tarif yang ditetapkan Pemerintah. Pedoman perhitungan tarif tersebut belum memasukkan aturan biaya perawatan prasarana Barang Milik Negara (BMN) yang tidak dibebankan pada pemerintah dan biaya imbalan pasca kerja (Pensiun), serta permasalahan terkait pembebanan “dua jenis biaya tidak langsung tetap” dan “tiga jenis biaya tidak langsung tidak tetap” dalam perhitungan BIOP tarif PSO TA 2020 yang belum memadai. Temuan dan permasalahan tersebut, khususnya terkait dengan pedoman penyusunan tarif, terjadi berulang yaitu dalam pemeriksaan DTT pada IHPS I Tahun 2018 s.d. IHPS I Tahun 2020.

Pembahasan dan Permasalahan Pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Publik (PSO)

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK, penghitungan dan pelaksanaan PSO PT. KAI (Persero) dan PT. Kereta *Commuter* Indonesia (KCI sebagai anak perusahaan) TA 2020 belum sepenuhnya mengacu pada ketentuan-ketentuan yang berlaku. Hasil pemeriksaan “DTT Atas pelaksanaan PSO Bidang Angkutan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi TA 2019 pada PT.KAI (Persero) dan anak perusahaan serta instansi terkait” mengungkapkan bahwa terdapat permasalahan antara lain:

1. Pedoman penyusunan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah belum rinci dan belum terdapat batasan yang pasti;
2. Formula komponen biaya pokok belum seluruhnya diatur di dalam pedoman penyusunan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah;
3. Biaya perawatan atau pemeliharaan prasarana BMN di luar yang didanai oleh pemerintah dalam LPJ PSO belum di atur secara formal.

Meskipun PT. KAI (Persero) telah melakukan upaya tindak lanjutnya terhadap permasalahan pedoman penyusunan tarif yang ditetapkan pemerintah, yaitu berupa pengusulan revisi atas Permenhub No. PM 17/2018 kepada Menhub melalui Dirjen Perkeretaapian Kemenhub, namun sampai pemeriksaan BPK berakhir (19 April 2021) peraturan tersebut masih belum terdapat revisi. Hal ini mengakibatkan penyelenggaraan PSO pada PT. KAI (Persero) dan PT. KCI di tahun 2020 masih menunjukkan beberapa permasalahan signifikan dan perlu untuk menjadi perhatian. Terutama permasalahan pada belum adanya aturan pembebanan biaya pemeliharaan BMN dan biaya imbalan pasca kerja (pensiun) yang ditetapkan pemerintah di dalam pedoman penyusunan tarif, serta belum memadainya perhitungan Biaya Operasi (BIOP) tarif PSO TA 2020 untuk mewadahi pembebanan “dua jenis biaya tidak langsung tetap” dan “tiga jenis biaya tidak langsung tidak tetap”.

Pertama, permasalahan pada belum adanya aturan pembebanan biaya *maintenance* BMN di luar yang dibiayai oleh Pemerintah dan biaya imbalan pasca kerja (pensiun) di dalam pedoman penyusunan tarif. Selama tahun 2020 PT. KAI (Persero) telah menanggung seluruh

biaya perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian (IMO) sejumlah Rp2.223.611.226.081,67 yang terdiri dari IMO perkeretaapian milik negara sebesar Rp2.455.107.220.274,00 dikurangi biaya yang ditanggung Negara sebesar Rp661.089.139.151,33 ditambah beban perawatan prasarana perkeretaapian milik PT. KAI (Persero) sendiri sebesar Rp429.593.144.959,00. PT. KAI (Persero) memasukkan nilai tersebut sebagai salah satu komponen perhitungan tarif tiket penumpang baik ekonomi maupun komersial.

Berkenaan dengan biaya imbalan pasca kerja (pensiun), dalam Laporan Keuangan PT. KAI (Persero) (*unaudited*) tahun 2020 sebagai dasar perhitungan BIOP PSO menunjukkan bahwa nilai beban pegawai non awak KA adalah sebesar Rp1.877.024.987.000,00. Salah satu komponen pembentuk biaya pegawai non awak sarana KA yaitu biaya terkait imbalan pasca kerja bagi pegawai. Data *General Ledger unaudited* sebelum konsolidasi menunjukkan bahwa PT. KAI (Persero) menyajikan biaya-biaya terkait imbalan pasca kerja pegawai di antaranya beban restrukturisasi atas Asuransi Jiwasraya (AJS). Biaya tersebut merupakan biaya yang harus dikeluarkan oleh PT. KAI (Persero) berdasarkan proposal dari PT. AJS yang bertujuan untuk menyelamatkan hak polis imbalan pasca kerja pegawai KAI yang sudah pensiun sebesar Rp583.195.287.314,00; imbalan pasca kerja di dalam Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) 24 sebesar Rp300.198.414.614,00 (jumlah ini di luar imbalan kerja dalam jangka pendek dan pesangon); dan PSL yang disetorkan oleh PT. KAI (Persero) ke TASPEN untuk program pensiun pegawai dari PNS Dephub sebagai bagian dari kewajiban masa lalu sebesar Rp111.870.167.025,00. Namun berdasarkan Permenhub No. PM 17/2018 menunjukkan bahwa (1) ketiga biaya terkait dengan imbalan pasca kerja sebagaimana uraian di atas belum diatur di dalam peraturan tersebut; (2) belum diatur mengenai beban perusahaan terkait imbalan pasca kerja/pensiun yang timbul atas pembayaran tunjangan pensiun kepada pegawai seperti beban PT. KAI (Persero) untuk membayar premi/iuran pensiun ke lembaga/badan yang mengelola dana pension; dan (3) terkait penentuan nilai yang seharusnya diperhitungkan dalam LPJ PSO apakah menggunakan nilai realisasi uang yang keluar atau nilai aktuaris. Jika PT. KAI (Persero) menggunakan aktuaris, biaya terkait pensiun yang diatur di dalam pedoman tersebut hanya tunjangan pensiun.

Permasalahan pertama ini kemudian menimbulkan dampak pada tarif KA penumpang bersubsidi karena terbebani oleh IMO perkeretaapian milik negara yang tidak dibiayai APBN, pemerintah pun terbebani oleh PSO yang semakin tinggi untuk IMO milik negara yang tidak dibiayai APBN ditambah dengan IMO milik PT. KAI (Persero), adanya potensi tidak tertagihnya biaya perusahaan yang seharusnya dimasukkan ke dalam perhitungan PSO yaitu biaya yang dikeluarkan untuk pemenuhan hak pegawai aktif maupun pensiunan pegawai, serta nilai asersi manajemen yang memiliki perbedaan besar antara yang dilaporkan PT. KAI (Persero) kepada KPA Satker Kemenhub di akhir tahun dengan kontrak.

Kedua, permasalahan pada belum memadainya perhitungan BIOP tarif PSO TA 2020 untuk pembebanan “dua jenis biaya tidak langsung tetap” dan “tiga jenis biaya tidak langsung tidak tetap”. “Dua jenis biaya tidak langsung tetap” yang dimaksud salah satunya merupakan biaya umum kantor meliputi biaya administrasi, kerumahtanggaan, inventaris, penyusutan fasilitas, listrik, air dan telepon, rapat/akomodasi dan perjalanan dinas. “Tiga jenis biaya tidak langsung tidak tetap” terdiri atas biaya pemasaran, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan. Pembebanan “biaya tidak langsung tetap dan biaya tidak langsung tidak tetap” pada PSO KA kelas ekonomi belum menunjukkan nilai yang sebenarnya. Ditemukan beberapa permasalahan di antaranya penyusunan BIOP dalam LPJ PSO oleh PT. KAI (Persero) tahun 2020 belum didukung dengan kriteria yang memadai dan penggunaan pendekatan *cost center* untuk menghitung besaran nilai yang dapat ditagihkan (*Allowable*) dalam BIOP LPJ PSO PT. KAI (Persero) tahun 2020 atas dua jenis biaya tidak langsung tetap dan tiga jenis biaya tidak langsung tidak tetap. Pendekatan penghitungan terhadap biaya tersebut digunakan untuk memetakan biaya yang termasuk dalam biaya *allowable* dan biaya *non allowable*. Biaya *allowable* merupakan biaya yang diperhitungkan sebagai biaya operasi dalam LPJ PSO, seperti biaya angkutan dan biaya penumpang. Sebaliknya, biaya *non*

allowable merupakan biaya yang tidak dapat diperhitungkan pada penyusunan biaya operasi dalam LPJ PSO yaitu biaya IMO dan biaya yang dikeluarkan untuk angkutan barang.

Terdapat perbedaan dalam penghitungan atas *biaya allowable* dan *non allowable* antara Daop/Divre dengan penghitungan pada Kantor Pusat. Penghitungan biaya pada Daop/Divre tidak menggunakan pendekatan *cost center*, namun menggunakan pendekatan proporsi biaya angkutan, prasarana (IMO) dan aset yang diperoleh dari laporan laba rugi KAI per 31 Desember 2020 sehingga penghitungan setiap transaksi biaya yang diajukan sebagai beban PSO TA. 2020 diberlakukan sama. Di Kantor Pusat perhitungan menggunakan pendekatan *cost center* dalam menghitung besaran nilai yang dapat ditagihkan (*Allowable*) dalam BIOP LPJ PSO PT. KAI (Persero) Tahun 2020 tersebut.

Permasalahan selanjutnya adalah identifikasi yang belum akurat atas verifikasi pembebanan biaya-biaya yang boleh dan tidak boleh (*allowable* dan *nonallowable*) ditagihkan. Biaya tersebut yaitu kategori biaya umum di dalam BIOP LPJ PSO TA 2020 yang seharusnya dapat dimasukkan dalam pertanggungjawaban PSO. Adanya biaya tidak langsung tetap (biaya umum kantor dan biaya pelayanan penumpang di stasiun) dan biaya tidak langsung tidak tetap (biaya pemasaran, litbang, dan pengembangan SDM) yang diajukan pada LPJ PSO kereta non KRL diketahui terdapat biaya-biaya yang dikategorikan sebagai biaya *non allowable*.

2. Rekomendasi

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan di atas, perlu kiranya Komisi V DPR RI memberikan perhatian dengan mendorong dan memastikan agar Direksi PT. KAI (Persero) melakukan langkah perbaikan, antara lain melakukan upaya intensif dalam berkoordinasi dengan Direktur Prasarana Perkeretaapian dan Direktur Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api Kemenhub mengenai revisi Permenhub No. PM 17/2018. Revisi yang dimaksud yaitu pembebanan IMO perkeretaapian milik negara di luar dari APBN dan IMO perkeretaapian milik PT. KAI (Persero) pada perhitungan tarif kereta api.

Komisi V DPR RI kiranya dapat juga mendorong dan memastikan penyusunan konsep usulan oleh “*Corporate Deputy Director (CDD) of Revenue and Cost Consolidation*” untuk imbalan pasca kerja atau pensiun pegawai yakni terkait komponen biaya. Hasil penyusunan konsep usulan tersebut dapat disampaikan kepada Direksi PT. KAI (Persero) sebagai materi koordinasi bersama DJKA Kemenhub untuk revisi Permenhub No. PM 17/2018. Upaya lainnya yaitu mendorong Direksi PT. KAI (Persero) agar menetapkan pedoman yang mengatur kriteria penghitungan biaya tidak langsung yang dapat ditagihkan (*Allowable*) dalam BIOP tarif PSO atas transaksi biaya di Kantor Pusat, Daerah Operasi, dan Divisi Regional yang saat ini digunakan oleh unit KRB; menginstruksikan CDD of Revenue and Cost Consolidation untuk lebih optimal dalam mengendalikan penyusunan LPJ PSO; dan *Vice President Cost Accounting* PT. KAI (Persero) untuk melakukan identifikasi transaksi biaya secara periodik terkait dengan biaya yang dapat dimasukkan dalam pertanggungjawaban biaya PSO.

3. Referensi

Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu BPK RI Semester I (IHPS I 2018, 2019, dan 2020)