



## **KEBIJAKAN PSO, IMO, DAN TAC DALAM PERKERETAAPIAN INDONESIA**

Suhartono\*

Abstrak

*Implementasi kebijakan public service obligation (PSO), infrastructure maintenance and operation (IMO), dan track access charge (TAC) masih belum optimal untuk memastikan layanan transportasi publik tetap terjangkau, infrastruktur tetap baik, dan daya saing relatif kereta api tetap terjaga. Tulisan ini mengkaji penerapan kebijakan PSO, IMO, dan TAC dalam kerangka pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2007 serta permasalahan dan dampak terhadap layanan perkeretaapian. Kajian terhadap PSO, IMO dan TAC untuk menganalisis tantangan yang bersumber dari keterbatasan anggaran, ketidakefisienan alokasi dana, dan struktur tarif yang belum optimal mendukung keberlanjutan dan daya saing penyelenggaraan perkeretaapian nasional. Kajian ini merekomendasikan kepada Komisi V DPR RI untuk mendorong pemerintah segera membentuk badan usaha perawatan infrastruktur dalam mendukung penerapan IMO yang lebih terencana dan terukur. Komisi V DPR RI dapat mendorong pemerintah untuk melakukan pembenahan mekanisme penentuan tarif TAC yang memperhitungkan tingkat daya saing kereta atas transportasi lainnya dan keberlanjutan sistem perkeretaapian nasional.*

### **Pendahuluan**

Kereta api telah melayani mobilitas masyarakat dan pengangkutan barang dengan keunggulan pada sisi ramah lingkungan dan hemat energi. Strategisnya moda ini tercermin dari peningkatan subsidi layanan publik (*public service obligation*, PSO) melalui PT KAI dari tahun 2022 sebesar Rp3,2 triliun menjadi Rp4,79 triliun pada tahun 2023. Alokasi PSO tersebut mampu melayani pergerakan 250 juta penumpang di tahun 2022 dan 504 juta lebih penumpang di tahun 2024 (BPS, 2024).

UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian mengamanatkan peningkatan kinerja perkeretaapian melalui pemisahan regulator dan operator. Tujuan tersebut mengubah pola hubungan yang tumpang tindih saat PT KAI berperan sebagai operator dengan hak monopolinya. Untuk mendukung pemisahan regulator dan operator dan terbentuknya operator yang tidak monopoli melahirkan formulasi biaya perawatan sarana dan penggunaan sarana prasarana yang mencerminkan hak dan kewajiban kedua peran. Operator akan menetapkan/mengusulkan besaran perawatan infrastruktur/prasarana perkeretaapian

\*) Analisis Legislatif Ahli Madya Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Pembangunan pada Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI. Email: suhartono2@dpr.go.id

(*infrastructure maintenance and operation*, IMO), kepada regulator/negara. Sedangkan biaya pemanfaatan (*track access charges*, TAC) merupakan biaya yang harus dibayar oleh pengguna prasarana atau operator sarana perkeretaapian.

Polemik terjadi di seputar hubungan antara kewajiban pelayanan PSO dan tugas perawatan prasarana. PT KAI harus menanggung sejumlah pembiayaan dari penyelenggaraan PSO serta perawatan dan penggunaan prasarana. Kajian ini berusaha menganalisis penerapan kebijakan PSO, IMO, dan TAC dalam kerangka pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2007 serta permasalahan dan dampak terhadap layanan perkeretaapian.

### **PSO antara Keterbatasan Anggaran dan Tingkat Layanan**

PSO merupakan bentuk fungsi pemerintah dalam menjaga pemerataan layanan transportasi publik. Di dalam penerapannya akan menghadapi keterbatasan anggaran dan tingkat layanan yang bisa dipenuhi dengan anggaran yang tersedia (Campos & Cantos, 1999). PSO diharapkan memberikan eksternalitas layanan yang berdampak pada pencapaian tujuan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. PSO pada transportasi kereta api memiliki keunggulan dalam mengurangi pencemaran udara dan penggunaan kendaraan pribadi serta kerugiannya akibat kemacetan apabila dikonversi dengan konsumsi BBM.

Tidak semua layanan PT KAI sebagai penyelenggara sarana mendapat PSO atau memiliki harga keekonomian yang menjadi sumber pendapatannya baik dalam angkutan penumpang maupun barang. Pada tahun 2025 PT KAI akan mendapat PSO sebesar Rp4,79 triliun dalam Nota Keuangan RAPBN 2025. Laba perusahaan tahun 2023 mencapai Rp1,87 triliun meningkat dari tahun 2022 sebesar Rp1,68 triliun (Rahayu, 2024). Laba tersebut diperoleh dari pendapatan yang meningkat 21 persen dari tahun 2022 sebesar Rp22,96 triliun menjadi Rp27,76 triliun pada tahun 2023.

PSO menentukan pendapatan dan pembentukan laba PT KAI sebagai operator sarana. Di dalamnya terbentuk hubungan antara fungsi layanan publik pemerintah melalui anggaran PSO dan PT KAI sebagai operator. Hubungan ini menghasilkan layanan publik yang sering menjadi perhatian masyarakat saat jam sibuk dan momen hari raya atau mudik. Di sisi lainnya, ada saat infrastruktur terbangun ataupun sarana yang dimiliki tidak termanfaatkan secara optimal, namun ada saat permintaan melebihi kapasitas layanan. Keluhan atau protes publik selalu muncul saat kapasitas layanan terpasang tidak bisa memenuhi permintaan secara optimal.

Penggunaan sarana dan prasarana di luar kapasitas dapat memengaruhi kualitas dan umur infrastruktur. Perawatan yang tidak berkelanjutan dapat meningkatkan risiko keamanan dan keselamatan perjalanan. Ketika PSO tidak bisa sepenuhnya menutup biaya operasional sarana dan perawatan prasarana, PT KAI terus dituntut berinovasi sesuai harapan masyarakat (Enquist, 2009). Selain itu, penyelenggaraan kereta api harus mempertimbangkan secara seimbang antara tingkat produksi layanan (*output*) dengan

efisiensi biaya layanan, sehingga tercapai tanpa mengorbankan kualitas dan cakupan layanan (Amirulloh et al., 2019; Nugrahini, 2012).

## **IMO, Penugasan dan Kinerja Keuangan Operator**

Perpres No. 33 Tahun 2024 yang merupakan perubahan dari Perpres No. 53 Tahun 2012 mengatur penerapan penyelenggaraan IMO milik negara yang dialokasikan dalam APBN. Besaran IMO dihitung berdasarkan pedoman perhitungan biaya perawatan prasarana yang ditetapkan oleh Menteri. Pelaksanaannya dilakukan oleh PT KAI dengan mengeluarkan biaya perawatan dan selanjutnya hasil perawatan dan biaya yang sudah dikeluarkan diverifikasi oleh Menteri untuk mendapat alokasi APBN.

Mekanisme yang berjalan belum memberikan kriteria yang berbeda antara infrastruktur kereta di jalur padat dengan sekunder atau perintis. Ada kondisi di mana beberapa jalur sekunder nilai perawatan sering sama dengan jalur utama, sedangkan beban atau pendapatan berbeda. Di antara jalur sekunder dengan posisi geografis yang sulit sering meningkatkan kesulitan, berisiko tinggi, dan biaya yang lebih mahal untuk perawatannya. Dampaknya pembiayaan yang dikeluarkan PT KAI tidak sebanding dengan manfaat atau keuntungan dari penyelenggaraan layanan perawatan prasarana pada beberapa jalur sekunder.

Selain itu, mekanisme IMO yang menekankan pada pengerjaan terlebih dahulu dan penagihan berikutnya berdampak pada perencanaan alokasi APBN. Mekanisme ini menyebabkan lemahnya standar harga untuk setiap pekerjaan karena bergantung pada volume atau luas hasil pekerjaannya. Hal ini memengaruhi penentuan volume kegiatan perawatan dan besaran total anggaran. Apabila kegiatan perawatan menunggu pada prasarana rusak terlebih dahulu akan meningkatkan resiko gangguan layanan, sebaliknya kegiatan perawatan yang terencana akan menurunkan resiko tersebut.

Perbedaan pendekatan pekerjaan IMO memengaruhi perbedaan penilaian oleh PT KAI dengan hasil penilaian pemerintah, terutama saat pemerintah menilai lebih rendah dari biaya yang diajukan atau sebaliknya. Model pembiayaan yang diterapkan saat ini memengaruhi keuangan operator di samping tekanan masyarakat untuk tetap menjaga kualitas layanan dalam penyelenggaraan PSO. Implikasi dari IMO dan PSO membuat pemerintah menyeimbangkan konsekuensi kewajibannya dengan memfungsikan TAC sebagai pengurang atau penambah kewajiban pemerintah kepada PT KAI daripada instrumen yang efektif mengukur kinerja layanan (Nugrahini, 2012).

## **TAC Antara Kurang Pungut, Beban Operator, dan Daya Saing**

UU No. 23 Tahun 2007 Pasal 154 ayat (1) mengatur biaya TAC. Penentuan TAC menjadi perdebatan antara penyelenggara sarana dan pemilik prasarana atau antara PT KAI dan operator sarana lain dengan pemerintah. Perdebatan penentuan Satuan Biaya Penggunaan Prasarana (SBPP) yang satu sisi dinilai merugikan pendapatan yang

dipungut pemerintah dan di sisi lainnya beban operasional dari penyelenggara sarana akibat penugasan kurang dipertimbangkan dalam menetapkan SBPP. Selain itu penetapan faktor prioritas (FP) penggunaan prasarana sering membingungkan akibat tidak terdapat ukuran yang jelas terutama bagi penyelenggara sarana di mana nilai SBPP bervariasi mengikuti FP.

Kebijakan TAC di dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 5 Tahun 2016 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Kementerian Perhubungan, dalam bentuk tarif advalorem yang diformulasikan dengan  $TAC = 0,75 \times IMO$ . Pelaksanaan ketentuan ini menurut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam periode tahun 2017 hingga 2022, menjadikan PNBPP TAC menjadi kurang pungut akibat belum memperhitungkan seluruh biaya pengoperasian dan perawatan. Oleh karena itu BPK merekomendasikan untuk dilakukan perubahan atas formula TAC.

Di dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 20 Tahun 2024 yang mengubah PMK No. 138 Tahun 2021 perhitungan penetapan SBPP dan FP dilakukan oleh Menteri Perhubungan setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan. Di dalam regulasi ini, nilai SBPP ditetapkan Rp57,7 per GT Km. Bagi penyelenggara sarana nilai itu memberatkan karena menyebabkan peningkatan biaya operasional akibat penugasan pemerintah dan menekan laba perusahaan, terutama penerapannya pada saat Covid-19 yang menyebabkan kerugian pada pihak penyelenggara sarana antara lain KAI, KCI, dan MRT.

Selain itu penerapan TAC seharusnya memperhitungkan daya saing kereta dengan moda transportasi lain baik darat maupun udara (Amirulloh et al., 2019). Penetapan TAC yang tidak memperhitungkan dampaknya pada daya saing transportasi kereta akan mengurangi daya tarik pengangkutan penumpang atau barang. Rusaknya infrastruktur jalan akibat beroperasinya truk *Over Dimension Over Loading* (Odol) memberikan perbandingan bahwa daya saing kereta belum lebih baik dari Odol. Beban dari formulasi TAC seharusnya dapat memberikan insentif dan disinsentif untuk memanfaatkan kereta dibanding Odol.

### **PSO, IMO, dan TAC: Insentif atau Disinsentif**

Formulasi PSO, IMO dan TAC memberikan gambaran bahwa mekanisme yang berjalan saat ini belum secara optimal memberikan landasan yang kuat pada perbaikan layanan dan optimalisasi PT KAI sebagai badan usaha. PSO memberikan pengaruh pada tingkat laba dan cakupan layanan. Namun tugas IMO meningkatkan beban operasional PT KAI karena pembayaran IMO yang tidak tepat waktu dan sering tidak sesuai antara biaya yang dikeluarkan dengan alokasi APBN yang disetujui. Kerugian dari sisi ini akan menurunkan daya tarik investasi swasta atau menjadi disinsentif terbentuknya operator baru baik untuk sarana maupun prasarana. Perhitungan PSO dan IMO dengan alur birokrasi saat ini tidak sepenuhnya mencerminkan kinerja layanan KAI, namun lebih bergantung pada

keputusan anggaran pemerintah dalam mengalokasikan PSO dan IMO. Kebijakan PSO dan IMO menjadi kurang kompetitif karena minimnya kepesertaan operator yang beragam.

Penentuan TAC yang rendah merugikan pendapatan pemerintah. Tarif yang terlalu tinggi menjadi disinsentif terbentuknya operator baru dan menurunkan daya saing moda kereta terhadap moda lain. PT KAI tentunya bisa membandingkan biaya perawatan prasarana dengan TAC yang dibebankan. Formulasi TAC sebesar 75% dari IMO dinilai merugikan pendapatan negara. Ketika TAC ditetapkan dengan nilai tertentu SBPP dan FP dalam PMK No. 138 Tahun 2021 memberatkan operator. Dalam PMK No. 20 Tahun 2024, TAC ditetapkan ke Menteri Perhubungan setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan untuk memberikan ruang negosiasi antara pemerintah dan penyelenggara sarana dengan mempertimbangkan faktor yang lebih luas.

## Penutup

Dinamika penerapan PSO, IMO, dan TAC memerlukan perhatian pemerintah dan Komisi V DPR RI dalam kerangka menjamin capaian kualitas layanan publik, kelaikan sarana dan prasarana, pengembalian investasi, serta daya saing. Komisi V DPR RI dapat mendorong penerapan subsidi PSO secara efisien dan tepat sasaran untuk masyarakat yang berhak. Komisi V DPR RI dapat mendorong pemerintah untuk melakukan perencanaan dan pembayaran PSO secara tepat waktu dan konsisten dalam mendukung kesehatan keuangan operator penyelenggara sarana serta memberikan insentif bagi operator baru. Komisi V DPR RI perlu mendorong pemerintah segera membentuk badan usaha baru yang menyelenggarakan tugas IMO agar perhitungan biaya dan kegiatan perawatan dilakukan secara tepat dan kualitas prasarana terjaga. Sedangkan penerapan TAC, diarahkan untuk menekan kerugian bagi pendapatan negara, tanpa menurunkan kualitas layanan dan daya saing relatif kereta dari moda transportasi lain.

## Referensi

- Amirulloh, T, F. D., & Arbie. (2019). Kajian formulasi track access charge (TAC) atas penggunaan prasarana perkeretaapian. *Jurnal Penelitian Transportasi Darat*, 21(2), 131–144.
- Campos, J., & Cantos, P. (1999). World Bank report on rail transport regulation. *Policy Research*.
- Enquist, B. (2009). *Contractual governance of Indonesia railway system case study: customer satisfaction in Jabodetabek area vs Värmlandstrafik AB Supervisor*, 1–90.
- Nugrahini, Y. (2012). Analisis kinerja pelaksanaan kewajiban pelayanan publik bidang angkutan kereta api penumpang kelas ekonomi. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, 23(1), 19–36.