

KEBIJAKAN PRIVATISASI DALAM UPAYA PROFITISASI PT. KERETA API

Sukarna Wiranta¹

Abstract

State owned enterprises (SOEs) as one of the country's pillar of the country's income through their contributions to national development. Therefore, to increase their contribution to national GDP, their capital expenditure would be further pushed the SOEs. PT. KAI as one of the BUMN in transportatiion to be privatized by government by January 2011 which caused the controversial issues due to the does not clear the sale its share, particularly the price which based on IPO scheme. This paper aims to explore the performance of PT. KAI (Kereta Api Indonesia), particularly PT. KCJ (Kereta Commuter Jakarta) by the IPO (Initial Procedure Obligation) scheme.

Keywords: IPO Scheme, Profitation, Privatitation, KCJ's Management.

Abstrak

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah salah satu pilar penting dalam pemasukan pendapatan negara melalui kinerja atau kontribusi keuangan yang besar terhadap pembangunan nasional. Lagi pula, peningkatan kontribusinya terhadap PDB dan modalnya harus ditingkatkan supaya BUMN siap untuk meningkatkan pengeluarannya dalam upaya perbaikan sarana dan prasarana BUMN tersebut. Di sini, PT. KAI (Kereta Api Indonesia) sebagai BUMN dibidang transportasi perlu diprivatisasi dalam upaya meningkatkan modalnya tersebut guna menutupi pengeluaran-pengeluaran dalam biaya operasional serta perbaikan sarana dan prasarananya melalui skema IPO (*Initial Procedure Obligation*) atau PSO (*Public Service Obligation*). Makalah ini akan menginvestigasi kinerja PT. KAI, terutama kinerja atau pengelolaan PT. KCJ melalui skema PSO.

Kata Kunci: PSO, Profitisasi, Privatisasi, Pengelolaan PT. KCJ.

¹ Professor Riset bidang Sosial Ekonomi, Puslit Ekonomi, LIPI, e-mail: sukarna_22yahoo.com.

I. PENDAHULUAN

Perkeretaapian di Indonesia berawal dengan dibangunnya jalan rel sepanjang 26 km antara stasiun Kemijen dan Tanggung di Jawa Tengah mulai tahun 1864 oleh *Naamlooze Venootschap Nederlandch-Indische Spoorweg-Maatsschappij* (NISM), yang diikuti pembangunan jaringan jalan rel di Jawa dan Sumatera. Menjelang era Perang Dunia II, perusahaan Kereta Api (KA) di Jawa didominasi oleh perusahaan swasta yang lebih berorientasi pada bisnis angkutan KA barang dibandingkan penumpang, dengan variasi lebar sepur (rel kereta api): 600, 1.067, 1.246 dan 1.435 mm. Adapun perusahaan-perusahaan yang membangun dan mengoperasikan KA di antaranya NISM, SJS, BOS, OJS, SoTM, SDS, SCS, PsSM, BSTM, PbSM, KSM, MSM, BDSM, MT, MS, dan SS. Hampir seluruh sentra produksi komoditas perkebunan dan pertanian untuk ekspor di masa itu dihubungkan oleh KA. Demikian pula halnya dengan kota-kota penting, selain dioperasikan KA antar-kota juga dibangun jalur lintasan trem dalam kota/sub-urban.

Di Sumatera, perusahaan KA juga didominasi oleh perusahaan swasta yang lebih berorientasi pada angkutan barang, baik komoditas perkebunan dan pertanian maupun tambang, kecuali di Aceh yang pada awalnya untuk keperluan ekspansi militer penjajah Belanda dengan variasi lebar sepur 750 mm dan 1.067 mm. Adapun perusahaan-perusahaan yang membangun dan mengoperasikan KA di antaranya SSS, ASS, DSM, dan ZSS. Pada era Perang Dunia II, pengelolaannya diambil alih oleh Pemerintah Kolonial Jepang dari Pemerintah Kolonial Hindia Belanda. Pada masa itu, banyak lintasan jalan KA yang ada dihapus untuk mendukung militer penjajah Jepang, dan seluruh lebar sepur (rel kereta api diseragamkan menjadi 1.067 mm). Selebihnya material bongkaran tersebut digunakan untuk membangun jalan rel Thailand-Burma.

Sejak tahun 1945 atau setelah proklamasi kemerdekaan, Pemerintah Indonesia mengambil alih penguasaan atas sistem jaringan prasarana, sarana dan perusahaan perkeretaapian dengan menasionalisasinya menjadi Djawatan Kereta Api (DKA). Statusnya pun berubah menjadi Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA) pada tahun 1963, serta pada tahun 1971 berubah lagi menjadi Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA). Seiring dengan perkembangan waktu, perkeretaapian di Indonesia diharapkan menjadi lebih maju dan mandiri sehingga dengan terbitnya Peraturan

Pemerintah (PP) Nomor 57/1991 tanggal 2 Januari 1991, PJKK berubah status menjadi Perusahaan Umum Kereta Api (PERUMKA)².

Akhirnya, pada tahun 1999, Perumka berubah status menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) berdasarkan PP Nomor 19 tahun 1998 tanggal 3 Februari 1998 dan Akte Notaris Imas Fatimah, SH Nomor 2 tanggal 1 Juni 1999 tentang "Pendirian PT. Kereta Api (Persero)". Hal ini sesuai dengan kriteria dalam PP Nomor 48 tahun 2000 tentang Perubahan Kedua Atas PP Nomor 98 tahun 1999 tentang Pengalihan Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan, Menteri Keuangan Selaku Pemegang Saham pada Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perseroan Terbatas (PT.) yang sebagian sahamnya dimiliki oleh Negara kepada Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN. Dengan mempertimbangkan berbagai perubahan lingkungan bisnis eksternal perusahaan semakin hari semakin dinamis, sehingga evaluasi terhadap program yang berjalan serta perencanaan program-program untuk tahun-tahun mendatang harus dilakukan secara lebih cermat. Berbagai perbaikan perlu dilakukan dengan lebih berorientasi kepada pemenuhan Rencana Jangka Panjang Perusahaan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) tahun 2009-2013, maka kebutuhan dan kepuasan pelanggan jasa angkutan KA serta pemenuhan tugas pelayanan publik (PSO) di bidang transportasi sesuai dengan kuantitas dan kualitas yang diwajibkan Pemerintah untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya dan efisiensi perusahaan.

II. PEMBAHASAN

A. Dasar Legalitas

Dasar hukum perkeretaapian di Indonesia adalah Undang-Undang (UU) Nomor 23/2007 tentang Perkeretaapian, UU Nomor 40/2007 tentang Perseroan Terbatas (PT.) dan UU Nomor 19/2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan dasar legalitas PT. KAI. Berdasarkan UU Nomor 19/2003, Pasal 21 ayat (1), Direksi PT. KAI (Persero) diwajibkan untuk menyiapkan rancangan Rencana Jangka Panjang Perusahaan (RJPP) yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan perusahaan yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 tahun. Lebih lanjut, Pasal 21 ayat (2) mensyaratkan agar RJPP tersebut, setelah ditandatangani

² www.detiknews.com/index.php/detik.

bersama oleh Direksi dan Komisaris Perusahaan disampaikan kepada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) guna mendapatkan pengesahan. Sedangkan menurut Pasal 24, ketentuan lebih lanjut mengenai RJPP, RKAP (Rencana Kerja Anggaran Pemerintah), laporan tahunan, dan perhitungan tahunan perusahaan diatur oleh Keputusan Menteri (Kepmen) BUMN/KEP-102/2002 tanggal 4 Juni 2002 tentang Penyusunan Rencana Jangka Panjang BUMN, Direksi PT. KAI (Persero) diwajibkan menyusun RJPP sebagai pedoman RJPJ tahun 2009-2013 PT. KAI (Persero) manajemen perusahaan dalam rangka peningkatan efisiensi dan produktivitas perusahaan dalam kurun waktu 5 tahun ke depan, yang juga merujuk pada KEP-100/MBU/2002 tentang Penilaian Kesehatan BUMN. Pada bagian selanjutnya, RJPP ini disusun dengan sistematis dan memuat substansi yang sesuai dengan ketentuan atau persyaratan yang tercantum dalam Kepmen BUMN di atas.

Selanjutnya, Pemerintah berupaya memprivatisasi PT. KAI berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang berisi penjualan sebagian saham Persero, termasuk PT. KAI, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai (*value*) perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat.

Privatisasi BUMN dimaksudkan untuk membantu defisit anggaran Pemerintah. Hal ini merujuk ke pengalaman Inggris di bawah pemerintahan *Margareth Thatcher* yang konservatif pada tahun 1979 dengan melakukan privatisasi BUMN *top* seperti *British Airways*, *British Telecom*, dan *British Gas* guna mengatasi krisis fiskal atau defisit anggaran sehingga timbul unjuk rasa besar-besaran dari Serikat Pekerja Inggris yang umumnya berasal dari kubu oposisi, yaitu partai buruh (Lekenberry, 1990)³.

Untuk itu, privatisasi diharapkan mendatangkan manfaat bagi Pemerintah dan masyarakat Indonesia setelah diprivatisasi sehingga BUMN PT. KAI mampu bertahan dan berkembang pesat. Selain itu, mampu menghasilkan keuntungan, dapat memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi (UKMK) serta masyarakat yang ada di sekitarnya. Peningkatan kinerja BUMN PT. KAI diharapkan bukan hanya terjadi pada jangka pendek, tetapi juga dalam jangka panjang. Untuk itu, fokus perhatian bukan hanya pada perspektif keuangan saja, tetapi juga harus komprehensif dengan

³ [fspbumnbersatu.wordpress.com.category/page/3](http://fspbumnbersatu.wordpress.com/category/page/3).

memperhatikan perspektif pelanggan, proses bisnis internal, pertumbuhan, dan pembelajaran.

Dalam melaksanakan tugasnya, manajemen PT. KAI dituntut untuk lebih transparan serta mampu menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance*. Manajemen BUMN harus sadar bahwa setelah diprivatisasi, pengawasan bukan hanya dari Pemerintah saja, melainkan juga dari investor yang menanamkan modalnya ke BUMN tersebut.

Sejatinya, pada tahun-tahun mendatang, BUMN akan menghadapi persaingan global di mana batas wilayah suatu negara bisa dengan mudah dimasuki oleh produsen-produsen asing untuk menjual produk-produk dengan kualitas yang baik dan harga yang kompetitif. Oleh sebab itu, BUMN harus meningkatkan kualitas produknya serta memperluas jaringan pasar, bukan hanya pada tingkat nasional tetapi juga pada tingkat global. Dengan privatisasi, terutama melalui *strategic sale* (SS) kepada investor dari luar negeri, diharapkan BUMN memiliki mitra (*partner*) yang mempunyai akses yang lebih baik di pasar global. Kebijakan privatisasi seperti ini diharapkan dapat mendorong PT. KAI untuk mengembangkan jangkauan pasarnya di pasar luar negeri.

Disadari bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) akan terus berkembang sehingga pemanfaatan iptek baru dalam proses produksi akan menghasilkan produk yang lebih cepat dengan kualitas yang lebih baik, serta harga pokok yang lebih kompetitif. Di bidang pemasaran teknologi yang baru, khususnya teknologi informasi (TI), dapat dipakai sebagai sarana strategis untuk menjalin hubungan yang lebih baik dan berkualitas dengan pelanggan (*customer*) serta pemasok (*supplier*).

Dengan demikian, privatisasi diharapkan dapat memperkenalkan iptek baru kepada PT. KAI sehingga akan mampu memberikan sarana kepada para karyawan untuk terus melakukan pembelajaran dan terus mengembangkan diri, sehingga mampu menghasilkan produk yang berkualitas, dengan harga yang kompetitif. Masuknya investor baru dari proses privatisasi diharapkan dapat menimbulkan suasana kerja baru yang lebih produktif, dengan visi, misi, dan strategi yang baru. Perubahan suasana kerja ini diharapkan menjadi pemicu adanya perubahan budaya kerja, perubahan proses bisnis internal yang lebih efisien, dengan memanfaatkan iptek baru yang diadopsi PT. KAI setelah proses privatisasi.

Satu hal yang tidak kalah pentingnya adalah privatisasi PT. KAI diharapkan dapat menutup defisit anggarannya. Hal ini berarti, harga saham dan waktu merupakan 2 variabel yang perlu mendapatkan perhatian besar dalam proses privatisasi PT. KAI. Harga saham harus diperhatikan dalam kaitannya untuk mengejar target perolehan dana dalam rangka menutup defisit keuangannya, namun di sisi lain terdapat kendala waktu, di mana privatisasi harus segera dilaksanakan. Dengan adanya privatisasi diharapkan PT. KAI akan mampu beroperasi secara lebih profesional lagi. Logikanya, dengan privatisasi di atas 50 persen, maka kendali dan pelaksanaan kebijakan PT. KAI akan bergeser dari Pemerintah ke investor baru. Sebagai pemegang saham terbesar, investor baru tentunya akan berupaya untuk bekerja secara profesional, dan efisien sehingga mampu menciptakan laba yang optimal, mampu menyerap tenaga kerja yang lebih banyak, serta mampu memberikan kontribusi yang lebih besar kepada Pemerintah melalui pembayaran pajak dan pembagian dividen. Untuk itu, tidak ada alasan lagi untuk melakukan privatisasi PT. KAI.

B. Privatisasi PT. KAI

Dalam hubungan ini, kondisi perkeretaapian, khususnya KRL Jabodetabek yang buruk dalam hal investasi dan melaksanakan pelayanan publik harus ada manajemen pelayanan publik yang memadai. Penerapan prinsip bisnis melalui mekanisme pembiayaan *public service obligation* (PSO), *infrastructure maintenance and operation* (IMO), dan *track access charge* (TAC), ternyata tidak mampu meningkatkan kualitas layanan PT. KAI. Kajian yang dilakukan LIPI tahun 2010, melalui wawancara dengan Pemerintah [Perhubungan cq Direktorat Perkeretaapian dan PT. KCJ, (PT. Kereta Commuter Jakarta) yang pengumpulan datanya melalui observasi lapangan guna memperoleh data primer, serta data sekunder, menunjukkan bahwa pelayanan KRL Jabodetabek, khususnya PT. KCJ mulai menunjukkan kemajuan.

Sejatinya, angkutan perkeretaapian di Indonesia merupakan suatu sistem angkutan dengan jaringan dan pengelolaan yang ditentukan Pemerintah (Kementerian Perhubungan). Namun sampai sekarang, belum ditemukan adanya pengelolaan kereta api yang dikelola swasta secara keseluruhan yang memadai, meski masih ada satu dua dengan pengelolaan terbatas pada sistem pelayanan seperti kereta untuk jarak jauh semacam Argo Bromo (Jakarta-Surabaya), melalui Semarang dan Argo lainnya. Namun, mengingat kecenderungan pasar mengarah ke sistem kompetisi

maka perlu dilakukan restrukturisasi angkutan perkeretaapian dalam upaya efisiensi. Pasalnya, pengelolaan perkeretaapian saat ini dibagi dalam 2 area yaitu yang berorientasi bisnis (profit) dikelola oleh PT. KCJ, sedangkan yang berorientasi *public service* (sosial atau kepentingan publik) seperti PT. KAI dikelola oleh Pemerintah dalam bentuk PSO, atau bisa juga dalam bentuk IMO, dan TAC.

Untuk model privatisasi KA, dapat dipilih beberapa model. Untuk pengembangan yang lebih baik dalam privatisasi dan mengurangi risiko dalam investasi, baik penyandang dana, operasi, perundang-undangan, kelembagaan maupun penciptaan hukum, maka pengelolaan perkeretaapian oleh institusi di luar PT. KA seperti diamanatkan oleh UU Nomor 23 tahun 2007 seperti dalam kasus PT. KCJ akan lebih baik. Investasi swasta sangat dimungkinkan dalam pengelolaan KCJ bila melihat potensi jumlah penumpang yang menggunakan jasa Kereta Api Jabodetabek sangat potensial. Usaha swastanisasi merupakan usaha pembagian peran kepada masyarakat untuk terlibat dalam pembenahan sistem transportasi. Dampak privatisasi adalah munculnya perusahaan angkutan umum dengan orientasi pemberian pelayanan yang lebih baik kualitas dan harga tertentu, melahirkan kompetisi pengelolaan angkutan yang diharapkan dapat memperbaiki kondisi transportasi tersebut.

Dalam thesis masternya, Agung Riris Ermantoro (2009)⁴, menyatakan bahwa berdasarkan matriks I-E (*Internal-External matrix*), posisi perusahaan sebaiknya terletak pada kuadran I yaitu strategi pertumbuhan stabil dengan skor nilai faktor lingkungan internal antara 0,6 dan 1 dan skor nilai faktor lingkungan eksternal mendekati 1. Posisi ini memberikan pilihan kepada PT. KAI (Persero) untuk melakukan strategi integrasi vertikal, integrasi horizontal, diversifikasi, serta merger, dan *joint venture*. Guna melakukan strategi tersebut, maka perusahaan dapat bekerja sama dengan pihak lain atau swasta dalam bentuk kerja sama penanaman modal, merger, dan *joint venture*, kerja sama operasi (KSO), kerja sama manajemen (KSM) dengan kepemilikan saham mayoritas tetap di tangan Pemerintah. Selanjutnya, Kemenhub dalam hal ini Ditjen Perkeretaapian diharapkan berperan dalam mensukseskan program privatisasi PT. KAI untuk membuat pedoman pelaksanaannya yang menguntungkan dari sisi bisnis dan perlu pula memperhatikan kepentingan publik. Kebijakan tersebut antara lain

⁴ Thesis Master Development Studies, FEUI Jakarta, 2009.

diarahkan untuk melaksanakan program swastanisasi, melalui berbagai tahap yaitu (1) era konsolidasi, (2) era pra persaingan, dan (3) era persaingan sehat dengan perkiraan waktu kurang lebih 10 tahun (tahun 2010-2020).

Kementerian Perhubungan menerbitkan dan mentargetkan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian terbit pada Juni 2010, namun tidak terpenuhi, padahal dengan terbitnya peraturan ini akan membuka peluang swasta dalam bisnis perkeretaapian semakin besar. Pembahasan PP tersebut antar kementerian seharusnya sudah selesai dan diserahkan kepada presiden sehingga diharapkan tidak ada lagi monopoli bisnis oleh PT. KAI.

C. Konsep *Public Service Obligation*

UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN memberikan pilihan subsidi, yang dikenal sebagai penugasan Pemerintah atau PSO. Dalam pasal 66 UU tersebut, Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN (ayat 1). Namun demikian, setiap penugasan harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS/Menteri (ayat 2). Keberadaan dan operasional BUMN diatur melalui UU Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN. Dalam UU tersebut diatur bahwa tujuan pendirian BUMN adalah:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
2. Mengejar keuntungan.
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum bagi hajat hidup orang banyak.
4. Menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Namun di sisi lain, UU tersebut juga mempunyai misi sosial, sebagaimana diatur dalam pasal 66, yang kemudian dikenal sebagai konsep PSO. Untuk melakukan PSO tersebut, diperlukan syarat dan kondisi tertentu, yaitu sesuai dengan Keputusan Menteri BUMN Nomor KEP-101/MBU/2002 tanggal 4 Juni 2002, misi sosial itu dapat dibebankan

kepada BUMN setelah dikaji terlebih dahulu oleh Direksi BUMN, dan tidak mengakibatkan kerugian bagi perusahaan akibat pembiayaan misi sosial harus ditanggung sepenuhnya oleh Pemerintah, dan secara tegas perlu dilakukan pemisahan dalam RKAP mengenai penugasan Pemerintah dengan pencapaian usaha perusahaan.

Di sisi lain, dimungkinkan juga komersialisasi PSO, namun hal ini ditujukan khusus untuk pendanaan operasional PSO tersebut. Hal itu disebabkan karena sebenarnya komersialisasi PSO, yang termasuk di dalamnya suatu *framework* pendanaan PSO, akan membuat BUMN dapat melakukan segala aktivitasnya berdasarkan prinsip komersial, sehingga meningkatkan akuntabilitas manajemen dan kinerja BUMN.

Framework PSO yang jelas akan memberikan pilihan kepada Pemerintah untuk tidak melakukan jasa pelayanan umum yang telah dilakukan pihak swasta, sehingga Pemerintah dapat berkonsentrasi pada pencapaian tujuan PSO. Selain itu, Pemerintah juga dapat menugaskan BUMN untuk melaksanakan PSO, dalam suatu perjanjian. Selanjutnya, jumlah kompensasi dana yang diberikan Pemerintah kepada BUMN harus dapat menutup kerugian BUMN dan memberikan tingkat laba yang wajar. Atau dengan kata lain, Pemerintah menetapkan harga yang terjangkau oleh rakyat banyak, sesuai dengan daya beli masyarakat padahal harga keekonomiannya lebih tinggi dari harga yang ditetapkan Pemerintah sehingga selisih harga itu harus ditutup Pemerintah melalui PSO. Dengan demikian, BUMN dapat menunjukkan kinerja yang akuntabel, dan sebagai alternatifnya, kegiatan PSO dapat dilakukan oleh Pemerintah dengan cara *tender* secara terbuka.

Terdapat empat kelebihan pola kerja PSO, yaitu: pertama, lingkup kegiatan PSO yang dilakukan oleh BUMN terbatas pada tingkat yang telah disepakati, dan Pemerintah tidak dapat menambah lingkup kerja dari kegiatan PSO tersebut tanpa persetujuan BUMN terhadap pendanaan atas biaya tambahan yang diperlukan, Kedua, terdapat pemisahan yang jelas antara kegiatan komersial dan kegiatan non-komersial yang dilakukan oleh BUMN. Kegiatan-kegiatan komersial dapat dilakukan tanpa campur tangan Pemerintah. Ketiga, pembiayaan jangka menengah dan jangka panjang dari aktivitas BUMN dijamin oleh serangkaian kontrak dengan Pemerintah, dan keempat, manajemen dilengkapi dengan tujuan kebijakan yang jelas.

Pola PSO pada dasarnya merupakan bagian dari *grand strategy* restrukturisasi industri dan kebijakan tarif mengingat aktivitas PSO harus

berdasarkan pada prinsip-prinsip komersial dalam rangka penerapan transparansi dan efisiensi. Komersialisasi dari BUMN akan mempercepat pemisahan dari peranan Pemerintah yang beragam yaitu sebagai pembuat kebijakan, regulator, pemilik serta operator, dan memungkinkan Pemerintah untuk berkonsentrasi pada kebijakannya, fungsi pengatur, dan kegiatan pemberian fasilitas. BUMN akan tetap menjalankan kegiatan-kegiatan yang dilakukan berdasarkan tujuan sosial dan strategis namun bertanggung jawab kepada Pemerintah melalui sistem PSO.

Sistem PSO perlu dikorelasikan dengan program penyesuaian tarif untuk memenuhi *cost recovery* dengan disediakan subsidi yang spesifik yang diperlukan untuk keperluan pengembangan atau kegiatan yang menguntungkan. Ukuran keberhasilan konsep PSO ini adalah apabila struktur perusahaan berhasil mencerminkan pemisahan misi komersial dengan non-komersial. Oleh sebab itu, BUMN harus melakukan restrukturisasi ulang untuk memisahkan peranan komersial dan non-komersial mereka, di mana hal tersebut dapat memberikan fokus yang lebih jelas kepada manajemen, dan 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.

Pada beberapa kasus di mana komponen PSO hanya merupakan bagian kecil dari keseluruhan pengeluaran unit bisnis, dan dapat diestimasi secara akurat dengan menggunakan metode yang relatif sederhana. Sebagai contoh kasus PT. Merpati, PT. ASDP, dan PT. Pelni mungkin saja daerah-daerah yang rugi di-*spin off* dengan status Perum, sebagai perusahaan yang menjalankan misi sosial, sedangkan PT. Merpati tetap menjalankan misi korporatnya tanpa harus terganggu kewajiban sosial. Pemisahan tersebut juga dapat memungkinkan penggunaan struktur tarif dan metode pendanaan permodalan yang digunakan untuk segmen bisnis komersial dan non-komersial yang berbeda. Begitu pula terjadi pada PT. KAI di mana PT. KAI lebih menjalankan misi sosial dengan harga tiket yang murah dengan pasar golongan berpendapatan rendah, sedangkan PT. KCJ lebih bersifat komersial dengan harga tiket yang relatif mahal dengan menggarap segmen kalangan menengah.

Berdasarkan gambaran di atas, maka pola subsidi melalui PSO tetap harus memenuhi beberapa azas sebagai berikut: Komersialisasi PSO memerlukan peran Pemerintah untuk “membeli” kewajiban Penyediaan

PSO dari BUMN, transaksi harus sejauh mungkin mencerminkan transaksi komersial yang normal, seluruh kegiatan BUMN harus diletakkan pada dasar komersial, agar PSO dapat berjalan secara efektif, kompensasi untuk PSO harus mencukupi untuk menutup biaya pengadaan jasa secara efisien, dan secara konseptual, berapapun jumlah yang dibayarkan kepada BUMN sebagai kompensasi atas PSO harus dikembalikan kepada Pemerintah melalui jalur penerimaan deviden.

D. Pelaksanaan *Public Service Obligation*

Berdasarkan laporan keuangan BUMN⁵, kinerja BUMN yang menjalankan misi PSO belum semuanya menunjukkan kinerja yang baik. Gambaran kinerja yang kurang baik ini akhirnya membawa citra PSO BUMN yang kurang baik di mata publik. Terdapat kesan bahwa PSO BUMN identik dengan inefisiensi dan sarang korupsi, baik yang dilakukan oleh manajemen, politisi maupun birokrat⁶. Menghadapi situasi yang tidak menguntungkan ini, timbul argumen bahwa penyebab buruknya kinerja PSO BUMN ini adalah karena PSO-nya pada umumnya menjalankan tugas PSO mulai awal tahun, tetapi subsidi dalam bentuk PSO tersebut tidak diterima pada awal tahun, bahkan seringkali dilakukan pada akhir tahun. Tidak sinkronnya antara penugasan dengan pencairan dana PSO berdampak pada arus kas BUMN. Pencairan dana PSO pada akhir tahun lebih disebabkan karena Pemerintah harus melakukan verifikasi terlebih dahulu sebagai dasar dilakukannya pembayaran subsidi PSO. Namun dampak keterlambatan pencairan dana PSO pada kinerja PSO BUMN yang kurang baik, pada akhirnya bermuara pada citra PSO yang kurang baik di mata masyarakat. Citra buruk ini semakin diperparah dengan kurang adanya informasi yang transparan berkenaan dengan harga pokok riil barang dan jasa yang dihasilkan oleh PSO BUMN.

Tidak mudah mengelola PSO BUMN karena rawan *moral hazard*, baik dari sisi pengguna barang maupun jasa. Terdapat kecenderungan pada pengelola PSO BUMN kurang memiliki perilaku yang kreatif dan inovatif. Para pengelola juga cenderung kurang berhati-hati sehingga dapat berpotensi inefisiensi biaya operasional. Terdapat pandangan pada masyarakat bahwa terdapat kecenderungan BUMN yang memperoleh

⁵ Laporan tahunan BUMN (2009), Kemeneg BUMN.

⁶ Aviliani, Suara Karya, 16 Agustus 2006.

subsidi cenderung menjual barang dengan tidak tepat sasaran, sehingga konsumen yang menikmati subsidi adalah masyarakat kalangan menengah atas. Di samping itu pola subsidi juga dapat berdampak pada kurang kreatif dan inovatifnya manajemen BUMN penerima subsidi.⁷

Berdasarkan Pasal 34 ayat 3 UUD 1945 sebagaimana diatur lebih lanjut melalui UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Penugasan ini disebut sebagai Kewajiban Pelayanan Umum atau PSO. Namun sesuai dengan penjelasan dari pasal 66 UU Nomor 19 Tahun 2003 tersebut, apabila penugasan Pemerintah menurut kajian finansial tidak *feasible*, maka Pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan.

Dalam kaitan ini, PSO adalah usaha dalam rangka menjaga kegiatan penyediaan barang publik, tersedia dalam jumlah yang cukup, sekaligus tidak memberikan keuntungan yang cukup bagi penyedia jasa untuk dapat menjalankan kegiatannya. PSO yang secara finansial tidak memberikan keuntungan harus tetap disediakan, karena hal tersebut akan memberikan *multiplier effect* secara keseluruhan bagi masyarakat.

Terkait dengan penugasan Pemerintah kepada BUMN untuk menyelenggarakan PSO, Pemerintah harus menyediakan sejumlah dana pada pos pengeluarannya dalam APBN. Dana yang dianggarkan tersebut termasuk dalam pos pengeluaran subsidi untuk bantuan kepada BUMN dalam rangka menjalankan PSO, di luar jenis subsidi yang diberikan Pemerintah yang berupa subsidi listrik, subsidi bahan bakar minyak (BBM), subsidi pupuk, subsidi pos dan subsidi-subsidi lainnya. Pemberian subsidi tersebut sebenarnya menimbulkan dilema bagi Pemerintah di mana pada satu sisi, pemberian subsidi dan pelaksanaan kewajiban pelayanan publik merupakan konsekuensi dan tugas serta tanggung jawab Pemerintah, namun disisi lain, hal tersebut terkendala oleh terbatasnya anggaran yang tersedia.

Beberapa permasalahan yang timbul terkait dengan PSO dan subsidi antara lain adalah belum adanya kebijakan yang jelas dan tegas dari

⁷ Hasil wawancara dengan bapak Taufik Hidayat, pakar perkeretaapian pada 14 Juli 2011 di Bandung.

Pemerintah mengenai kegiatan PSO dan pemberian subsidi, terdapat beberapa jenis, pola dan mekanisme pelaksanaan subsidi yang dilaksanakan Pemerintah; terdapat kesenjangan (*gap*) antara besarnya kebutuhan subsidi untuk kegiatan dan PSO yang diberikan Pemerintah akibat kemampuan keuangan Pemerintah sehingga PSO ini harus tegas dan jelas, pembagian tugas yang jelas, kewenangan dan tanggung jawab atas pelaksanaan subsidi dan PSO yang jelas pula. Selain itu, harus jelas pula koordinasi antar instansi Pemerintah dan BUMN dalam perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan serta evaluasi pelaksanaannya.

Dalam tahap pelaksanaan PSO terdapat 2 masalah utama, yaitu (1) sebagai akibat ketidakjelasan konsep PSO, maka sampai kini belum ada standarisasi penghitungan kebutuhan dana PSO. Sebagaimana diketahui, penghitungan nilai PSO antar BUMN masih menunjukkan adanya keberagaman. Sebagai contoh dalam penghitungan nilai PSO dan subsidi pada PT. Peln dan PT. ASDP, telah memasukkan margin laba dan perkiraan pajak yang ditanggung perusahaan, namun dalam metode perhitungan PSO pada PT. KAI belum memasukkan margin dan pajak, dan (2) belum adanya pemisahan laporan keuangan BUMN atas kegiatan PSO dan non-PSO. Beberapa BUMN yang mendapatkan penugasan PSO mengakui kesulitan memisahkan laporan keuangan dari kegiatan PSO dan non-PSO. Berdasarkan hasil investigasi yang dilakukan *Business Review* (Edisi Oktober 2006) terungkap bahwa di antara BUMN bidang transportasi misalnya, baru PT. KAI dan PT. ASDP yang memisahkan laporan keuangan dari kegiatan PSO dan non-PSO, sedangkan PT. Merpati dan PT. Peln belum mampu memisahkan laporan keuangan atas kedua jenis kegiatan ini.

Berbagai permasalahan yang timbul dalam tahap perencanaan dan tahap pelaksanaan PSO, pada akhirnya membawa dampak pada hasil evaluasi terhadap pelaksanaan PSO. Sebagai akibat tidak adanya konsep PSO yang jelas, akhirnya bermuara pada penghitungan kebutuhan dana PSO. Kebutuhan PSO yang dapat direalisasikan dalam APBN cenderung lebih rendah, hal bisa jadi lebih disebabkan keterbatasan keuangan negara, namun dengan adanya perencanaan yang baik dalam jangka menengah dan panjang, hal ini dapat dihindarkan. Melalui proses perencanaan yang baik, Departemen Teknis dapat menyusun harga pokok penjualan (HPP) untuk disesuaikan dengan kemampuan Pemerintah dalam menyediakan dana PSO.

E. Permasalahan Peraturan Pemerintah PT. KAI

Pemerintah menjelaskan bahwa isi PP tentang perkeretaapian sekitar 500 pasal yang mengatur penyelenggaraan sarana dan prasarana perkeretaapian di mana setelah PP terbit, akan diikuti oleh petunjuk teknis dan pelaksanaannya (juklak). Setelah itu, Kementerian Perhubungan juga akan mengeluarkan PP tentang lalu-lintas perkeretaapian di mana PP tersebut masih dalam pembahasan dengan Kementerian Hukum dan HAM. Kedua PP itu merupakan hasil penggabungan dari 4 Rancangan PP Pendukung UU Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, yaitu PP Penyelenggaraan Prasarana Kereta Api, PP Penyelenggaraan Sarana Kereta Api, PP Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api, serta PP Pembinaan dan Penyelenggaraan Kereta Api di mana diharmonisasikan menjadi dua PP atas rekomendasi Kementerian Hukum dan HAM.

Sejatinya, privatisasi atau swastanisasi adalah kebijakan yang multifaset, secara ideologis bermakna mengurangi peran negara. Secara manajemen bermakna meningkatkan efisiensi pengelolaan usaha, dan secara anggaran, privatisasi dapat bermakna mengisi kas negara yang defisit.

Dalam hubungan ini, BUMN yang akan diprivatisasi sebab merupakan perusahaan pelayanan publik yang telah memberikan kontribusi besar terhadap pembangunan nasional. Pada masa awal kemerdekaan, sektor korporasi di Indonesia masih kecil dan didominasi oleh perseroan-perseroan yang dimiliki asing atau yang kepemilikannya terpusat. Pemerintah waktu itu memperoleh beberapa perusahaan melalui nasionalisasi dan juga mendirikan banyak perseroan baru yang berstatus BUMN. Diharapkan bahwa perseroan-perseroan tersebut akan menjadi inti dari sebuah sektor korporasi yang kuat yang didukung oleh manajemen yang professional dan lembaga-lembaga keuangan. Meskipun BUMN itu telah mencapai sasaran awal yang ditetapkan, tetapi BUMN tersebut masih di bawah standar. Namun demikian, BUMN telah mendapatkan laba meskipun laba tersebut diperoleh dengan biaya besar dan sangat berlebihan.

Sebelum terjadinya krisis moneter pada Juli 1997, lebih dari separuh jumlah BUMN kinerjanya kurang memuaskan. Perekonomian nasional tahun 1997 masih dirasakan cukup baik di mana saat itu, dari 160 BUMN (Persero) hanya menghasikan keuntungan sebesar Rp.11,8 triliun dari Rp.462 triliun modal yang ditanam. Keuntungan sebesar 2,6 persen ini

sangat kecil jika dibandingkan dengan biaya atas modal. Akibatnya, banyak BUMN tidak mampu lagi membayar hutangnya atau menghasilkan laba yang cukup besar guna membiayai perluasan usahanya. BUMN mengalami dampak negatif dari resesi yang dialami saat ini. Namun alasan yang penting adalah terjadinya penggunaan sumber-sumber daya yang kurang efektif dan efisien.

Pemerintah Indonesia mendirikan BUMN dengan dua tujuan utama, yaitu (1) tujuan yang bersifat ekonomi dan (2) tujuan yang bersifat sosial. Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu. Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi, sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 pasal 33, seyogyanya dikuasai oleh BUMN. Dengan adanya BUMN diharapkan kesejahteraan masyarakat meningkat, terutama masyarakat yang berada di sekitar lokasi BUMN. Tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja, serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN. Upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal dapat dicapai dengan jalan mengikutsertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha. Hal ini sejalan dengan kebijakan Pemerintah untuk memberdayakan usaha kecil, menengah, dan koperasi (UKMK) yang berada di sekitar lokasi BUMN.

Privatisasi memerlukan persiapan dan kesiapan perusahaan yang akan diprivatisasi. Studi Kementerian BUMN (2009) tentang pertimbangan-pertimbangan ekonomi dan non-ekonomi untuk melaksanakan privatisasi BUMN, dengan kasus PT. Garuda Indonesia melalui analisis ekonomi dan taksonomi. Metode analisis ekonomi dengan menggunakan simulasi *payoff* Pemerintah - PT. Garuda Indonesia. Sementara analisis taksonomi dengan menghitung kerugian sektor publik. Simulasi *payoff* merupakan model yang menggambarkan interaksi *payoff* dalam situasi-situasi tertentu melalui pendekatan aspek finansial. Sedangkan analisis taksonomi, kerugian sektor publik melalui pendekatan dengan menggunakan penilaian kerugian BUMN dalam empat kriteria yaitu legitimasi, transparansi, potensi *turnaround*, dan situasi persaingan. Dalam jangka menengah dan panjang, keputusan Pemerintah untuk melakukan privatisasi dapat menjadi pilihan yang tepat. Akan tetapi dalam jangka pendek keputusan tersebut bukan merupakan alternatif terbaik karena PT. Garuda Indonesia menghadapi masalah

finansial berkaitan dengan tingginya beban hutang. Hasil penelitian Kemeneg BUMN pada tahun 2009 di atas menunjukkan bahwa privatisasi perusahaan Garuda dalam jangka pendek tidak menguntungkan Pemerintah, kecuali bila pihak swasta tertentu berminat mengambil alih kepemilikan dengan harga yang jauh melebihi nilai asetnya. Alternatif yang sesuai untuk saat itu adalah mempertahankan kepemilikan negara atas BUMN tersebut, serta mengimplementasikan strategi optimalisasi untuk memperbaiki kinerja dan meningkatkan performa perusahaan.

Meskipun banyak pihak yang menolak terhadap privatisasi perusahaan BUMN seperti yang dilakukan ketika Indosat berpindah tangan ke Singapura. Namun pada tahun 2008, Komite Privatisasi telah memberikan persetujuan terhadap rencana Kementerian BUMN untuk memprivatisasi 34 perusahaan negara pada program privatisasi 2008. Bahkan rencana privatisasi 2007 yang tertunda sebelumnya, juga akan diprivatisasi pada tahun 2008.

Persetujuan terhadap Kementerian BUMN dituangkan dalam keputusan Menko Perekonomian sebagai Ketua Komite Privatisasi Nomor KEP-04/.EKON/01/2008 pada 31 Januari 2008. Tahun itu ada beberapa perusahaan yang akan diprivatisasi, yaitu PT. Asuransi Jasa Indonesia, PT. Krakatau Steel, PT. Bank Tabungan Negara, PT. Semen Baturaja, PT. Sucofindo, PT. Surveyor Indonesia, dan PT. Waskita Karya.

Perusahaan-perusahaan yang juga akan diprivatisasi oleh Pemerintah adalah PT. Bahtera Adiguna, PT. Barata Indonesia, PT. Djakarta Lloyd, PT. Sarinah, PT. Industri Sandang, PT. Sarana Karya, PT. Dok Kodja Bahari, PT. Dok & Perkapalan Surabaya, PT. Industri Kereta Api (PT. KAI), PT. Dirgantara Indonesia, PT. Kertas Kraft Aceh, PT. INTI, PT. Virama Karya, PT. Semen Kupang, PT. Yodya Karya, Kawasan Industri Medan, Kawasan Industri Makasar, Kawasan Industri Wijaya Kusuma, PT. SIER, PT. Rekayasa Industri, dan Kawasan Berikat Nusantara⁸.

Dengan demikian, privatisasi aset-aset negara di BUMN adalah cara Pemerintah menanggulangi isi kas negara. Memang dari waktu ke waktu, selain hutang luar negeri dan pemasukan pajak, privatisasi BUMN adalah cara yang ditempuh Pemerintah untuk memenuhi defisit anggaran

⁸ Kemeneg BUMN, Laporan Pengembangan BUMN 2008.

negara. Sebab jika tidak, dari mana negara memperoleh uang untuk membiayai kegiatan rutin pembangunan.

Jika di sini pokok persoalannya, mungkin masyarakat bisa memakluminya. Permasalahannya menjadi lain jika dalam prosesnya terdapat agenda tersembunyi yang mengikutinya. Karena itu tak heran, setiap kali muncul rencana privatisasi, pada saat itu pula akan muncul resistensi. Sikap resisten tersebut bisa datang dari parlemen, lembaga *watch dog* atau dari kalangan internal BUMN sendiri, misalnya kalangan serikat pekerja yang menolak perusahaannya diprivatisasi.

Namun di sini, privatisasi PT. KAI benar-benar untuk menambah modal perusahaan jasa kereta api yang sangat diperlukan guna membangun sarana dan prasarana kereta api yang relatif mahal dibandingkan dengan moda transportasi lainnya seperti jalan raya untuk moda transportasi jalan. Lagi pula, Pemerintah, tidak mampu atau tidak memiliki *goodwil* untuk memajukan PT. KAI yang ditunjukkan oleh jumlah anggaran untuk sektor angkutan, khususnya kereta api relatif kecil. Padahal, peran dan potensi moda transportasi kereta api sangat besar dalam penanggulangan kemacetan di Jabodetabek. Seperti di negara-negara maju, penggunaan kereta api mendominasi pelayanan penumpang, bahkan di negara kecil pun seperti Singapura, kereta api sudah dibangun melalui *subway*. Di Cina seperti dilansir Kompas awal Juni 2011, negeri tirai bambu ini sudah memiliki kereta super cepat Beijing-Sianghai yang berjarak hampir 1.000 km yang bisa ditempuh dalam waktu 3-4 jam. Tampaknya, China akan menyaingi Jepang yang sudah mempunyai kereta api super cepat Shinkansen (*bullet train*) yang berkecepatan lebih kurang 350 km per jam sehingga Tokyo-Kyoto atau sekitar Jakarta-Jogjakarta yang berjarak sekitar 1.000 km bisa ditempuh dalam waktu 3 jam.

Sementara itu, jumlah penumpang kereta api di Jabodetabek sangat besar di mana Pemerintah mentargetkan 1,1 juta orang per hari pada tahun 1999, meningkat menjadi 2,0 juta pada tahun 2005, dan 5,1 juta pada tahun 2010, namun realisasinya, jumlah penumpang KRL hanya mampu mengangkut sekitar 400-500.000 orang setiap harinya, bahkan jumlah penumpang KRL cenderung menurun di mana sepanjang tahun 2008 tercatat 126,7 juta penumpang, dan tahun 2009 hanya bisa mengangkut 130,6 juta penumpang, serta pada tahun 2010 hanya bisa mengangkut 123,9 juta orang. Dengan demikian, target itu hanya sebatas target yang

sulit dicapai akibat berbagai faktor seperti jumlah kereta api terbatas, sering terlambat, kurang nyaman, dan lain-lainnya.

Kenyataan ini sungguh ironis sebab jumlah penduduk Jakarta terus meningkat, yaitu dari 8,4 juta jiwa pada tahun 2000 jiwa menjadi 9,5 juta jiwa pada tahun 2010. Jumlah penduduk Bogor, Tangerang, dan Bekasi naik dari 12,6 juta jiwa pada tahun 2000 menjadi 18,4 juta jiwa pada tahun 2010. Penambahan jumlah penduduk ini menambah kebutuhan angkutan untuk perjalanan warga Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi.

Persoalan semakin berat ketika subsidi untuk KRL ekonomi guna memenuhi kewajiban pelayanan publik tidak diberikan sesuai dengan kebutuhan KRL ekonomi yang mengangkut 80 persen dari total penumpang. Namun pemasukan tiket KRL ekonomi yang bertarif Rp.1.500-5.500 hanya 20 persen. Tarif yang diterapkan ini lebih rendah dari pada biaya yang diperlukan sehingga dibutuhkan subsidi untuk KRL ekonomi. Pada tahun 2010, kebutuhan PSO untuk kereta ekonomi sebesar Rp.635 miliar, tetapi Pemerintah hanya bersedia memberikan Rp.535 miliar sehingga ada kekurangan Rp.100 miliar yang harus dicari sendiri oleh PT. KAI dan PT. KCJ. Selain itu, PSO tahun 2011 juga belum cair sebab masih dalam proses kontrak, padahal perjalanan KRL ekonomi tidak bisa ditunda beroperasi sampai kontrak untuk PSO diberikan, mengakibatkan akan menyeret ke masalah baru yaitu tertundanya penggantian atau perawatan rel, jembatan, signal, dan aliran listrik di mana total biayanya mencapai Rp.17,471 triliun sehingga tidak aneh jika sering terjadi gangguan signal, keterlambatan hingga pembatalan perjalanan KRL⁹.

Di sisi lain, PT. KAI, dan PT. KCJ sebagai BUMN dan perusahaan komersial mempunyai target laba. Dengan subsidi terbatas, PT. KAI dan anak perusahaannya, PT. KCJ, berencana mengubah pola perjalanan KRL mulai 2 Juli 2011 di mana KRL ekonomi AC dan KRL ekspres dilebur jadi KRL commuterline. Oleh sebab itu, pengembangan angkutan kereta api mutlak diperlukan dan swastanisasi juga perlu dilakukan guna pengembangan moda transportasi kereta api yang sudah terbukti dan mampu mengatasi masalah kemacetan dan kebutuhan transportasi kereta api di Indonesia dan negara-negara lainnya.

⁹ Pustaka.unpad.ac.id/wp-content/upload/dampak_sektor_transportasi, diunduh tanggal 10 September 2011.

Dalam hubungan ini, lalu lintas diperkotaan, terutama angkutan kereta api merupakan cermin bagaimana koordinasi dalam pemerintahan berjalan sebab disinilah semua lembaga yang berwenang berkumpul. Ada Kementerian Perhubungan, POLRI, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, PLN (penyedia listrik), dan lembaga lainnya. Akibatnya, ketika berbagai lembaga itu duduk bersama dan membahas tuntas bersama, lalu lintas pun berantakan¹⁰.

Kini terdapat peraturan baru yaitu, kendaraan berat tidak diizinkan melintas jalan tol dalam kota pada jam tertentu di mana sejatinya merupakan perintah presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), padahal gagasan ini telah lama muncul pada tingkat birokrasi yang lebih rendah. Sayangnya, tidak ada yang berani memberlakukannya sehingga rencana induk yang seharusnya ada, tetapi tidak terdapat di lembaga yang berwenang. Pemberlakuan kebijakan pengaturan kendaraan berat sebagai salah satu cara mengatasi kemacetan di Jakarta yang semakin parah menemukan momentumnya saat KTT ASEAN digelar di Jakarta awal Mei 2011. Untuk mengamankan kelancaran KTT, Pemda DKI Jakarta melarang kendaraan berat memasuki ruas Cawang-Pluit di mana hasilnya, warga diuntungkan dengan turunnya tingkat kemacetan di Jakarta. Namun masalahnya tidak sesederhana itu sebab pemilik dan sopir angkutan barang melakukan protes, bahkan sampai turun ke jalanan, tetapi syukurlah keadaan ini tidak berlangsung lama. Sebabnya, pemilik dan sopir menerima argumentasi Pemerintah dengan membolehkan truk dan kendaraan besar lainnya pada malam hari (jam 22.00) bisa melintasi jalan tol dalam kota Jakarta.

Sebetulnya, jika ditinjau dari berbagai moda transportasi, khususnya untuk angkutan barang, moda angkutan kereta api cukup membantu guna mengatasi kemacetan Jakarta dan kota-kota besar lainnya seperti Bandung, Semarang, Surabaya, dan lainnya. Sebabnya, kereta api hanya membutuhkan lahan yang tidak besar dibandingkan dengan moda transportasi jalan darat yang memerlukan ribuan hektar lahan yang umumnya lahan pertanian untuk Jakarta sampai Jawa Timur seperti *Daendels* membangun jaringan kereta api dari Anyer sampai Penarukan. Dengan mengikuti jalan atau aturan yang digagas oleh pemerintahan Kolonial dahulu, sebenarnya kita bisa mengikuti pembangunan rel kereta

¹⁰ PKSM.mercubuana.ac.id, diunduh tanggal 10 September 2011.

api yang sudah dibangun tersebut yang berupa *double track* (trek ganda) seperti dalam pembangunan BKT (Banjir Kanal Timur) di wilayah Jakarta Timur di mana proyek ini digagas pada tahun 1930. Akan tetapi, rencana Pemerintah Kolonial Belanda ini berhasil baik yang ditunjukkan oleh tiadanya banjir yang melanda Jakarta sejak banjir besar tahun 2007.

F. Kondisi Kereta Api Indonesia

Sejatinya, kondisi perkereta apian Indonesia masih memprihatinkan di mana panjang rel kereta api di Indonesia hingga tahun 2010 sekitar 6.714 km, namun hanya 4.678 km yang beroperasi, dan ada tambahan 300 km rel baru, tetapi ini pun berupa rel ganda bukan jalur baru. Ada rencana atau wacana jalur utara (pantura) pulau Jawa untuk menambah kapasitas angkut kereta api dengan nilai proyek Rp.6 triliun atau proyek sepanjang 727 km dari Surabaya ke Jakarta yang direncanakan selesai tahun 2013¹¹. Namun demikian, dalam hal ini, Indonesia masih jauh tertinggal dibandingkan dengan negara Asia lainnya, misalnya China yang memiliki rel sepanjang 91.000 km dan India yang mempunyai rel sekitar 65.000 km. Ironisnya, walaupun panjang rel terbatas, lahan peruntukkan rel kereta api terus diokupasi. Tiang pancang jalan layang (*flyover*) jalan Diponegoro-Pasar Kembang di Surabaya misalnya, akan menggusur sebagian lahan trem Karangpilang-Dermaga Ujung. Trem ini pernah dioperasikan hingga tahun 1978.

Melepas aset lahan kereta non-operasional untuk jalan layang merupakan kemuduran. Sebabnya, siapa pun yang mengizinkan pelepasan aset itu, seperti minimal pemahaman pentingnya kereta transportasi massal untuk mobilitas warga kota. Sebabnya, pasal 401 PP Nomor 56 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian bahkan menyatakan 'bahwa semua jalur kereta api yang tidak aktif adalah berstatus ditutup'. Maksudnya, jika Pemerintah Kota Surabaya dan manajemen Daerah Operasi VIII PT. Kereta Api Indonesia mau menghidupkan trem untuk mengantisipasi kemacetan seharusnya tidak sulit lagi membebaskan lahan sebab lahan itu milik PT. KAI. Soalnya, pembebasan lahan di negara ini ibarat menegakkan benang basah. Jangan meniru apa yang terjadi di

¹¹ Kompas, 16 September 2011.

Jakarta, dengan jembatan layang dan lintas bawah (*underpass*) yang tidak juga menuntaskan kemacetan.

Padahal, tampaknya tidak ada tekanan terhadap PT. KAI untuk melepas aset lahan rel. Sebabnya, PT. KAI mempunyai rencana bisnis dan visi untuk terus mengembangkan jaringan kereta api, termasuk trem bagi warga yang kian terancam kemacetan total di kota-kota besar di Indonesia. Pasalnya, di sejumlah kota besar dunia, revitalisasi trem justru terjadi di Berlin, Barcelona, dan Stockholm. Kota-kota ini sudah *go green* dan meminimalkan biaya eksternalitas dari kemacetan. Sebaliknya, kota-kota besar di Indonesia lebih condong pada pemborosan subsidi bensin yang kental polusi gas buang.¹²

Kota-kota besar di Asia juga cenderung menggunakan kereta api. China misalnya, telah menginvestasikan miliaran dolar AS bagi jaringan kereta cepat. China punya obsesi mengoneksikan Beijing-Singapura dan Beijing-Delhi-Teheran-London. Jaringan kereta cepat menurut jurnal *Global Asia, Spring 2011*, akan mengubah sistem perekonomian Asia di mana ditegaskan '*some cities will win, and some cities will lose*'. Di sini seandainya para pemimpin Indonesia *visioner*, maka akan menarik jaringan kereta api cepat ini bisa melintasi Selat Malaka dan Selat Sunda supaya Jakarta terkoneksi dengan Beijing agar perekonomian Indonesia tidak dikucilkan dari Asia yang segera berubah.

Berbagai gejolak di bidang politik, ekonomi, dan sosial kemasyarakatan yang terjadi dalam dasa warsa terakhir telah menimbulkan berbagai permasalahan, termasuk gejolak perubahan di bidang angkutan darat, khususnya angkutan Kereta Api. Dalam pelayanan jasa yang diselenggarakannya, PT. Kereta Api (Persero) dituntut untuk meningkatkan efisiensi dalam usahanya. Oleh karena itu, dibutuhkan kajian mendalam mengenai strategi yang akan diterapkan.

Seperti yang ditunjukkan oleh Agung Riris Ermantoro (2009) dalam thesis masternya yang menyatakan bahwa PT. KAI perlu menggunakan strategi pertumbuhan stabil di mana posisinya memberikan pilihan untuk melakukan strategi integrasi vertikal, integrasi horizontal, diversifikasi, serta *merger*, dan *joint venture*. Guna melakukan strategi tersebut, maka perusahaan dapat bekerja sama dengan pihak lain atau swasta dalam

¹² *Ibid.*, PKSM.mercubuana.ac.id, diunduh tanggal 10 September 2011.

bentuk kerjasama penanaman modal, *merger*, dan *joint venture*, kerja sama operasi (KSO), kerja sama manajemen (KSM) dengan kepemilikan saham mayoritas tetap di tangan Pemerintah. Selanjutnya, Kementerian Perhubungan diharapkan masih berperan dalam mensukseskan program privatisasi PT. KAI (Persero) untuk membuat pedoman pelaksanaan privatisasi yang menguntungkan dari sisi bisnis dan harus pula memperhatikan kepentingan publik. Dengan menggunakan pendekatan SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity, Threats*) yang meliputi analisis lingkungan internal dan eksternal bisa diperoleh posisi bisnis PT. Kereta Api (Persero) yang selanjutnya diketahui strategi yang harus ditempuh.

Diharapkan dengan strategi tersebut, PT. Kereta Api (Persero) akan lebih mampu meningkatkan kualitas pelayanan, peningkatan daya saing, kemampuan memupuk laba, dan juga lebih mampu menjalankan misi pelayanan umum. Dengan pendekatan kuantitatif melalui penghitungan program *expert choice version 8* akan diperoleh posisi bisnis PT. KAI (Persero). Kebijakan tersebut antara lain diarahkan untuk melaksanakan program swastanisasi, melalui berbagai tahap, yaitu era konsolidasi, era pra persaingan dan era persaingan sehat dengan perkiraan waktu kurang lebih 10 tahun (tahun 2010-2020).

Sementara itu, pendekatan kualitatif digunakan untuk mengetahui lebih mendalam mengenai strategi dan kebijakan yang akan dilakukan. Dalam penelitian ini, data primer diperoleh melalui teknik wawancara dan kuesioner, sedangkan untuk data sekunder digunakan melalui pengumpulan data langsung dan informasi dari berbagai sumber atau dokumen. Berdasarkan matriks I-E posisi perusahaan terletak pada kuadran I yaitu strategi pertumbuhan stabil dengan skor nilai faktor lingkungan internal 0,561 dan skor nilai faktor lingkungan eksternal 0,8107. Posisi ini memberikan pilihan kepada PT. Kereta Api (Persero) untuk melakukan strategi integrasi vertikal, integrasi horizontal, diversifikasi, serta *merger*, dan *joint venture*. Guna melakukan strategi, maka perusahaan bisa bekerja sama dengan pihak lain atau swasta dalam bentuk kerja sama penanaman modal, *merger* dan *joint venture*, KSO, dan KSM dengan kepemilikan saham mayoritas tetap di tangan Pemerintah. Selanjutnya Kementerian Perhubungan diharapkan masih berperan dalam mensukseskan program privatisasi PT. Kereta Api (persero) untuk membuat pedoman pelaksanaan privatisasi yang menguntungkan dari sisi bisnis dan harus pula memperhatikan kepentingan publik. Kebijakan tersebut antara lain diarahkan untuk melaksanakan program swastanisasi dengan melalui

berbagai tahap yaitu masa konsolidasi, era pra persaingan dan era persaingan sehat dengan perkiraan waktu kurang lebih 10 tahun (tahun 2000-2010).

Pemerintah tetap harus melaksanakan kewajiban layanan umum. Namun, Pemerintah diminta lebih tegas memposisikan BUMN mendapat tugas PSO dan BUMN yang menjadi sumber pendapatan negara. Sejumlah kalangan menilai, Pemerintah terlihat gamang dalam melaksanakan PSO. Selama ini, pelaksanaan PSO tidak efisien, terutama menyangkut penggunaan anggaran. Dari 19 BUMN bertugas menjalankan PSO, rata-rata berkinerja tidak memuaskan.

Di satu sisi, BUMN harus menjalankan layanan publik sekaligus menjadi sumber pendapatan negara. Di sisi lain, terdapat BUMN yang harus bersaing bebas dengan perusahaan swasta, tetapi mereka terbelenggu oleh UU Keuangan Negara¹³. Agar kinerja BUMN yang menjalankan PSO efisien, maka tugas layanan publik perlu melibatkan swasta. Namun, hal itu sangat tergantung dari kebijakan teknis Kementerian. Kalau bisa ditender, maka ditender saja sebab jika PSO yang selama ini dibebankan kepada PT. Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan PT. Pertamina sebenarnya bisa ditenderkan kepada swasta. Dalam banyak kasus, BUMN tidak memiliki lawan tender dari pihak swasta.

Pasalnya, akhir-akhir ini, kinerja BUMN semakin efisien dan kompetitif di mana pada tahun 2009, Pemerintah menargetkan untuk menciutkan jumlah BUMN dari 138 perusahaan menjadi 89 perusahaan. Penyusutan BUMN itu untuk memudahkan koordinasi. Namun, hingga kini belum ada satu pun restrukturisasi BUMN yang sudah berjalan. Dalam melaksanakan PSO selama ini bertentangan dengan pasal 33 ayat 2 UUD 1945. Penggunaan istilah PSO justru membuat BUMN terpilah-pilah karena ada yang mendapat tugas PSO dan ada yang tidak, sehingga fungsi BUMN harus dikembalikan sesuai dengan konstitusi. PSO masih sangat dibutuhkan, namun penggunaan dana PSO sering tidak efisien. Banyak yang mengatasnamakan rakyat, tetapi proses pemakaiannya tidak efisien, padahal pada intinya, kepentingan rakyat harus diutamakan dan didahulukan.

¹³ Pendapat para pakar seperti Hendrawan Supratikno (UKSW), Revrison Baswir, Mudrdjad Koencoro (UGM) dan Bambang Brodjonegoro (UI), dalam Kompas 30/7/2009.

Untuk itu, ekonom Mudrajad Kuncoro dari UGM menyarankan kepada Pemerintah untuk membagi dua kelompok BUMN. Pertama, BUMN yang benar-benar menjadi mesin uang APBN yang harus memiliki kinerja keuangan sehat. Kedua, BUMN yang banyak memberikan layanan publik. "Untuk membagi BUMN ke dalam dua kelompok itu sangat tidak mudah dan terbukti Pemerintah ragu-ragu selama ini. Pemerintah pun harus berhati-hati menentukan peran BUMN yang bisa diserahkan ke swasta dan yang harus dikuasai negara. Untuk menentukan kelompok BUMN itu, Pemerintah harus berpatokan kepada pasal 33 UUD 45 dan UU Nomor 19/2003 tentang BUMN. Ada beberapa sektor yang tidak boleh diserahkan ke swasta, di antaranya adalah BUMN yang mendapat penugasan khusus dan PSO, terkait keamanan negara, konservasi alam, dan sektor yang berbasis sumber daya alam. Kelompok BUMN ini harus dikuasai negara, sementara sektor lain bisa diserahkan ke swasta.

Khusus untuk BUMN yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak, Pemerintah harus memberikan subsidi yang mampu mempertahankan keberlangsungan perusahaan tersebut. BUMN sebaiknya fokus pada kegiatan yang bersifat monopoli alamiah, berskala besar, berkaitan dengan hajat hidup orang banyak, dan hampir tidak mungkin dilakukan pihak swasta. Apa yang bisa dilakukan swasta sebaiknya pada berbagai bidang seperti perhotelan, pertokoan, perikanan yang sebaiknya dilepas penuh kepada swasta.

G. *Public Service Obligation* PT. KAI

Untuk mengetahui lebih jauh tentang PSO, kita perlu mengetahui tentang PSO sebab selama ini kita hanya mengenal kata subsidi. Meskipun PSO merupakan bagian dari subsidi tetapi ada perbedaan, baik pengertian maupun mekanisme penyaluran dan kepada siapa PSO diberikan. Dalam hal ini akan dijelaskan pengertian PSO.

Dalam hubungan ini, PSO diharapkan akan meringankan beban masyarakat, sehingga Pemerintah mengeluarkan kebijakan subsidi. Setiap tahun Pemerintah menanggung beban subsidi yang cenderung meningkat. Apalagi semenjak krisis ekonomi tahun 1997. Dalam APBN tahun 2007, Pemerintah mengalokasikan dana untuk subsidi sebesar Rp.103,9 triliun termasuk bantuan Pemerintah kepada BUMN atau swasta dalam usaha peningkatan pelayanan umum. Secara umum subsidi dalam APBN 2007 dapat dikelompokkan dalam 2 kelompok besar (i) Subsidi Energi dan

(ii) Subsidi non-BBM. Subsidi Energi ditujukan untuk menstabilkan harga BBM. Sedangkan subsidi non BBM terdiri atas subsidi listrik, subsidi pangan (Raskin); subsidi pupuk; subsidi benih; subsidi kredit program dan subsidi PSO.

Salah satu subsidi yang cenderung meningkat setiap tahunnya adalah subsidi/bantuan dalam rangka penugasan (PSO). PSO adalah biaya yang harus dikeluarkan oleh negara akibat disparitas/perbedaan harga pokok penjualan BUMN/swasta dengan harga atas produk/jasa tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah agar pelayanan produk/jasa tetap terjamin dan terjangkau oleh sebagian besar masyarakat (publik). Ada perbedaan pengertian antara PSO dan subsidi. Walaupun PSO yang kita kenal dalam APBN merupakan bagian dari belanja subsidi. Subsidi adalah biaya yang harus dikeluarkan oleh negara akibat disparitas/perbedaan harga pasar dengan harga atas produk/jasa tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat miskin.

Dasar hukum PSO adalah UU Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara Pasal 66 ayat 1. Menurut UU Nomor 19 Tahun 2003 tersebut, Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak visibel, Pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan. Dalam hal ini, terdapat intervensi politik dalam penetapan harga.

Pemberian subsidi dalam rangka penugasan pelayanan umum yang sesuai dengan UU BUMN baru diberikan sejak tahun 2004. Adapun BUMN yang diberikan tugas PSO adalah BUMN-BUMN yang bergerak di bidang transportasi dan komunikasi, seperti PT. Kereta Api (Persero) untuk tugas layanan jasa angkutan kereta api kelas ekonomi, PT. Pos Indonesia (Persero) untuk tugas layanan jasa pos pada kantor cabang luar kota dan daerah terpencil, PT. Pelayaran Nasional Indonesia (Persero) untuk tugas layanan jasa angkutan laut kelas ekonomi, dan PT. TVRI (Persero) antara lain untuk program penyiaran publik.

Sebelum TA 2004, subsidi/bantuan dalam rangka penugasan tersebut dianggarkan dalam pos pengeluaran rutin lainnya. Subsidi/bantuan PSO ini pada TA 2004 adalah sebesar Rp.700,66 miliar, pada TA 2005 meningkat menjadi Rp.819,1 miliar (termasuk untuk TVRI sebesar Rp.143,58 miliar),

pada TA 2006 meningkat menjadi sebesar Rp.1.215,0 miliar (tidak termasuk TVRI karena dimasukkan dalam anggaran lain-lain). Sedangkan pada TA 2007 dianggarkan menjadi sebesar Rp.950,0 miliar, adapun kebijakan dalam pemberian bantuan/subsidi PSO tersebut yaitu besaran subsidi/bantuan PSO tersebut disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara.

PT. Kereta Api Indonesia (KAI) dipastikan mendapatkan dana PSO sebesar 639 miliar rupiah untuk kereta kelas ekonomi tahun 2011 setelah dicapai kesepakatan dengan Kementerian Perhubungan (Kemenhub). Kesepakatan perhitungan PSO tersebut dilakukan untuk mempercepat pencairan di Kemenkeu.

Sejatinya, Kemenhub tidak pernah menghambat pembayaran PSO tetapi penentuan dana PSO selalu terbentur oleh perhitungan yang berbeda antara PT. KAI dan Kemenhub. PT. KAI selalu menggunakan perhitungan tarif kereta api kelas ekonomi, sementara harga keekonomian tarif kereta api jauh di atas tarif yang ditentukan Pemerintah tersebut. Selisih kedua tarif tersebut seharusnya ditanggung oleh Pemerintah, melalui PSO, sesuai dengan peraturan Pemerintah.

Pemerintah hanya bisa berjanji akan segera membayar PSO sebelum terjadi kepadatan pada arus mudik. PT. KAI juga akan memperoleh subsidi khusus untuk kereta api kelas ekonomi pada H-7 hingga H+7 Lebaran. PT. KAI meminta subsidi pada H-10 hingga H+10 Lebaran. Padahal pada H-10 belum memasuki kepadatan arus lalu lintas.

Sebenarnya, dana PSO untuk PT. KAI belum disetujui oleh Pemerintah. Sebabnya, Kementerian Keuangan menunda persetujuan pencairan karena PT. KAI mengusulkan besarnya terlalu besar. Diperkirakan, perusahaan BUMN tersebut mengusulkan PSO hampir Rp.1 triliun pada tahun 2006, tetapi PT. KAI hanya mendapatkan dana PSO sebesar Rp.500 miliar dari dana yang diusulkan sebesar Rp.600 miliar pada tahun 2007. Pemerintah sudah sepantasnya menanggung pembiayaan sarana dan prasarana perkeretaapian. Meski begitu, PT. KAI masih harus membayar *Track Access Charge* (TAC) kepada Pemerintah sesuai dengan UU Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian yang membuat tarif kereta api menjadi mahal terutama mengenai aturan TAC.

Pemerintah seharusnya mengucurkan dana PSO pada awal tahun. Namun, Pemerintah selalu mencairkan anggaran subsidi kelas ekonomi tersebut pada pertengahan atau akhir tahun, sehingga PT. KAI harus

menutupi beban subsidi menggunakan kas internal. Di sini, PT. KAI membutuhkan dana PSO yang mencukupi serta pengucuran dana sedini mungkin. Sebabnya, PT. KAI juga harus menyiapkan laporan keuangan khusus untuk TAC sehingga PT. KAI memerlukan waktu untuk memisahkan laporan keuangan. Tapi dengan begitu akan memudahkan Pemerintah memantau pemakaiannya,.

Draft Peraturan Presiden (Perpres) tentang subsidi untuk moda kereta api supaya segera diterbitkan agar kepastian bisnis PT. KAI bisa lebih terjamin. Saat ini, pengaturan subsidi untuk moda kereta api masih mengacu kepada Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri (Menhub, Menkeu dan Kepala Bappenas) yaitu KM 19/1999 tentang PSO, IMO, dan TAC di mana sejak tahun 2000, PT. KAI tidak memperoleh bantuan Pemerintah berupa IMO sehingga PT. KAI wajib membayar TAC kepada Pemerintah berupa ongkos yang dibebankan dalam menggunakan infrastruktur negara seperti jalan rel dan sinyal.

Sejatinya, PT. Kereta Api Indonesia (KAI) dipastikan mendapatkan dana PSO sebesar Rp.639 miliar untuk kereta kelas ekonomi tahun 2011 setelah dicapai kesepakatan dengan Kementerian Perhubungan (Kemenhub). Kesepakatan perhitungan PSO tersebut dilakukan untuk mempercepat pencairan di Kemenkeu. Anggaran IMO bisa dialokasikan sepenuhnya untuk memperbaiki sarana dan prasarana termasuk menambah pasokan listrik.

Oleh sebab itu, tidak mudah memberikan mandat kepada swasta untuk melaksanakan tugas PSO karena mereka berorientasi keuntungan. Selama ini, Bulog pun mendapat tugas PSO untuk menjaga stabilitas harga beras. Tidak stabilnya harga beras, bisa berdampak terhadap stabilitas perekonomian. Terkait soal monopoli, ada keuntungan dan kerugian. Salah satu keuntungannya adalah BUMN yang mendapatkan mandat itu memiliki kekuatan penuh untuk menjalankan tugasnya. Kalau tidak ada kekuatan, BUMN tersebut akan sulit menjalankan tugasnya. BUMN berkewajiban melaksanakan PSO. Namun, Perumnas sudah lebih dari 10 tahun tidak pernah mendapatkan alokasi kebijakan yang bersumber dari APBN seperti dalam bentuk skim PSO, insentif ataupun stimulus. Perumnas yang sudah berusia 35 tahun memang tidak pernah mendapatkan alokasi kebijakan dari APBN. Meski begitu, BUMN ini telah berkontribusi besar dalam penyediaan perumahan dan permukiman di Indonesia. Sejak tahun 1974, Perumnas telah membangun 500.000 unit rumah yang tersebar lebih dari 300 lokasi

dan 156 kota di seluruh wilayah Indonesia. Menurut Hilmawan, berbagai kota yang kini berkembang secara signifikan dan memiliki nilai tambah tidak dapat dipisahkan dari peran *pioneering* Perumnas. Di setiap provinsi telah tumbuh pesat lokasi-lokasi strategis dan menjadi kawasan perkotaan yang berkembang dan menjadi kebanggaan para pendahulu serta masyarakat.

Menurut juru bicara Pertamina Basuki Trikora Putra, di sektor energi hingga kini Pemerintah masih mempercayakan tugas PSO kepada PT. Pertamina dan PT. PLN. Pertamina bertugas mendistribusikan bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi, sedangkan PLN menyalurkan listrik untuk masyarakat. "Program PSO kami di antaranya, menyalurkan BBM bersubsidi dan menerapkan program CSR. Basuki menambahkan, Pemerintah mewajibkan BUMN untuk menjaga lingkungan dan mendorong masyarakat melalui Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor V/2007. Pertamina selama ini menganggarkan dana khusus untuk program CSR setiap tahun. Namun, khusus untuk Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL), bisa mengambil dari keuntungan perusahaan.

Sementara itu, di sektor transportasi, terdapat tiga BUMN yang masih mengemban PSO. BUMN itu meliputi PT. Pelayaran Nasional Indonesia (Pelni), PT. Kereta Api (KA), dan PT. Perum Damri. Dana PSO dialokasikan untuk menjaga agar tarif angkutan terjangkau masyarakat. Sekretaris Perusahaan Pelni A menjelaskan, Pelni menggunakan dana PSO untuk mengoperasikan kapal pada trayek-trayek pelayaran yang ditugaskan Pemerintah. Misalnya, untuk membuka rute pelayaran ke Miangas, Tunju, atau Papua, yang sulit ditembus oleh pesawat udara sekalipun. Dana PSO untuk membayar selisih tarif yang kami kenakan kepada penumpang.

Dari tahun ke tahun, besaran dana PSO Pelni disesuaikan dengan laju inflasi dan harga BBM. Tahun ini, Pelni mendapat alokasi dana PSO Rp.635 miliar atau turun dari tahun 2008 sebesar Rp.850 miliar karena penurunan harga BBM. Dana sebesar itu digunakan untuk mengoperasikan 23 kapal yang harus melayani trayek yang ditugaskan Pemerintah di mana, besaran PSO seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan riil di lapangan. Kondisi itu seringkali membuat Pelni merugi sebab harus tetap menjalankannya dan tidak boleh bilang bahwa PSO itu membebani perusahaan.

III. PENUTUP

A. Simpulan

PT. KAI (Persero) menerima dana PSO supaya tarif KA kelas ekonomi terjangkau sesuai dengan daya beli masyarakat. Dengan PSO diharapkan tidak merugi karena sudah menjadi tugas perseroan sebagai perusahaan negara. Namun realisasi dana PSO sering tidak sesuai harapan. Untuk tahun 2011 misalnya, KA hanya mendapatkan alokasi dana PSO Rp.535 miliar, padahal perseroan mengusulkan dana PSO untuk operasional KA kelas ekonomi, termasuk memperbaiki KA kelas tersebut, sebesar Rp.639 miliar.

Namun, meskipun Pemerintah belum merealisasikan dana PSO PT. KAI kelas ekonomi, pelayanan transportasi KA Lebaran dijamin tetap lancar. PT. KAI bahkan akan menambah 26 KA tambahan, baik untuk kelas ekonomi, bisnis maupun eksekutif yang tiketnya mulai dijual pada tanggal 15 Agustus 2011.

Saat ini, belum ada kepastian kapan Pemerintah mencairkan dana PSO yang sebesar Rp.639 miliar tersebut. Hal itu disebabkan oleh belum adanya kesesuaian cara penghitungan dana PSO antara Pemerintah dan PT. KAI, padahal pertemuan untuk membahas PSO sudah 12 kali lebih, tetapi belum ada kepastiannya. Sebabnya, dana subsidi Pemerintah melalui PSO itu mestinya digunakan untuk membiayai sejumlah pos pengeluaran, seperti biaya operasional dan perawatan kereta api ekonomi. Namun karena belum turunnya dana PSO hingga lewat semester I tahun 2011 ini sehingga guna menutup biaya operasional dan perawatan KA Ekonomi, PT. KAI akan menggunakan kas perusahaan yang semestinya dipakai untuk kebutuhan yang lain. Di sini, PSO tidak mempengaruhi pelayanan tetapi mempengaruhi *cash flow* perusahaan. Jika tidak ada PSO, maka PT. KAI terpaksa menanggung kerugian. Apa lagi tarif KA ekonomi yang diatur Pemerintah juga tidak mengalami kenaikan. Untuk itu, tiket kereta angkutan kereta api mulai dijual sejak H-5 hingga H+11 Lebaran. Tiket untuk kereta ekonomi dapat dipesan pada H-7 Lebaran. Sedangkan untuk kereta komersial dapat dipesan 40 hari sebelum Lebaran. Tiket pun dapat dibeli di stasiun, *outlet-outlet* yang tersedia, anjungan tunai mandiri (ATM), atau agen perjalanan yang menyediakan tiket PT. KAI. "Reservasi bisa di mana pun karena kalau *check in* langsung di Gambir sangat tidak cukup.

Mengenai harga tiket kereta untuk Lebaran akan menggunakan tarif batas atas untuk kereta komersial di mana untuk KA Argo Bromo Anggrek

tujuan Surabaya (dari Gambir) meningkat menjadi Rp.550 ribu dari harga normalnya sebesar Rp.350 ribu. Begitu juga Jakarta-Semarang dari harga normal Rp.200.000 menjadi Rp.400.000. Sementara volume penumpang angkutan Lebaran dengan menggunakan kereta api tahun 2011 ini diperkirakan mencapai 2,52 juta orang. Angka itu turun 18 persen dari jumlah penumpang tahun lalu yang sebesar 2,9 juta orang. Hal itu disebabkan PT. KAI kurang mempersiapkan prasarana di mana ketersediaan lokomotif untuk angkutan berkurang dari sebelumnya 159 unit menjadi 130 unit pada tahun 2011. Namun, untuk jumlah gerbong kereta bertambah dari 1.248 menjadi 1.285 unit. Artinya, bertambah hanya 3 persen saja.

Untuk Lebaran tahun 2011, jumlah penumpang yang menggunakan kereta ekonomi diperkirakan sebesar 65 persen. Sementara yang menggunakan kereta komersial mencapai 35 persen. Namun sebaliknya, untuk pendapatan kereta ekonomi justru berbanding terbalik di mana pendapatan dari kereta ekonomi untuk angkutan Lebaran diperkirakan hanya sebesar 25-30 persen, dan sisanya dari kereta api komersial.

B. Saran

Sudah saatnya PT. KAI diprivatisasi sebab privatisasi membantu terbentuknya pasar yang kompetitif sehingga bisa memberikan harga tiket yang lebih kompetitif kepada publik. Namun, perlu dijaga, jangan sampai dianggap mengobrol aset publik (saham PT. KAI) pada asing, tetapi perlu diprioritaskan dari dalam negeri dahulu, terutama karyawan perusahaan PT. KAI dan masyarakat untuk membeli saham PT. KAI. Sebabnya, banyak orang menganggap bahwa privatisasi melihatnya dari kaca mata politik dan/atau uang (komisi). Padahal tujuan utama privatisasi adalah membuat usaha itu menjadi lebih sehat, karyawannya lebih sejahtera, dan usahanya tidak lagi menjadi beban negara.

Sudah selayaknya pula, PSO diberikan pada awal tahun guna membiayai ongkos-ongkos operasional PT. KAI dalam upaya memperbaiki signal dan gerbong-gerbong kereta api serta alat-alat prasarana lainnya rusak. Selain itu, sudah saatnya pula, PT. KAI bekerja secara profesional guna mencapai efisiensi, kenyamanan, keamanan, serta waktu keberangkatan dan kepulangan kereta api tepat waktu.

DAFTAR PUSTAKA

Undang- Undang:

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN

Internet dan Surat Kabar:

Aviliani, Suara Karya, 16 Agustus 2006.

Boedi Prihandono, www.detiknews/index.php/detik

Kompas (2011); Rel Ganda Utara Jawa dilanjutkan, 16 September hal 8.

Mamun Syadullah (2010); Problematika Pelaksanaan PSO diunduh dari <http://syadullah.wordpress.com/catogory/tulisan>, tanggal 4 September 2011.

<http://www.lontar.ui.ac.id/opac/themes/libri2/detail.jsp?id=71879&lokasi=lokal>, diunduh 10 September 2011.

<http://www.detiknews.com/index.php/detik>, diunduh 22 September 2011.

PKSM.mercubuana.ac.id, diunduh 10 September 2011.

Pustaka.unpad.ac.id/wp-content/upload/dampak_sektor_transportasi, diunduh 10 September 2011.

Taufik Hidayat (2011); Pakar Perkeretaapian, wawancara di Bandung tanggal 14 Juli.

Buku, Thesis dan Laporan Ilmiah:

Ermantoro, A. R. 2009. Thesis Master Development Studies, FEUI Jakarta.

Kemeneg BUMN, Laporan Pengembangan BUMN tahun 2008 dan 2009.

