

BAB 3

SEJARAH DAN GAMBARAN UMUM PERUSAHAAN KERETA API

3.1. Sejarah Kereta Api di Indonesia

3.1.1. Kereta Api Pada Zaman Hindia Belanda

Sejarah kereta api di Indonesia adalah juga sejarah pemerintahan kolonial Hindia Belanda di tanah air. Indonesia yang kaya dengan sumber alam seperti rempah-rempah dan hasil tambang yang melimpah, telah mengundang bangsa-bangsa khususnya dari Eropa untuk menguasainya. Silih berganti bangsa-bangsa Eropa berusaha menguasai bumi pertiwi mulai dari Portugis, Spanyol, Inggris hingga kepulauan Nusantara sepenuhnya dikuasai oleh Belanda selama 350 tahun. Semenjak tahun 1799 ketika serikat dagang VOC dibubarkan karena mengaloi kebangkrutan, maka kekuasaan jajahan langsung dipegang oleh kerajaan Belanda. Sejak itu Indonesia resmi bernama Hindia Belanda.

Usaha-usaha untuk mengeksploitasi kekayaan Hindia Belanda terus dilakukan oleh pemerintahan kolonial. Salah satu yang sangat penting adalah keberadaan parasarana transportasi seperti jalan. Salah satu pembangunan jalan pada zaman yang sangat kontroversial adalah pembangunan Jalan Raya Pos (*De Grote Postweg*). Jalan raya yang dibangun pada masa pemerintahan Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels (1808-1811) ini membentang dari Anyer di pantai barat Jawa (Banten) hingga ke Panarukan di pantai timur Jawa (Sitibondo) sejauh 1000 km. Pembangunan Jalan Raya Pos ini menjadi kontroversi sendiri karena pembangunannya menelan ribuan pekerja paksa (rodi) tewas. Selain itu pembangunan Jalan Raya Pos ini memicu pesatnya pembangunan kota-kota di pesisir utara Jawa dan dikemudian hari berperan besar dalam perubahan struktur masyarakat di wilayah utara Jawa dari masyarakat agraris menjadi masyarakat yang berbasis pada industri, perdagangan, dan jasa.

Selain pembangunan jalan, pembukaan jalur kereta api di Inggris pada tahun 1825 mendorong niat Pemerintah Kolonial Hindia Belanda untuk membuka jalan kereta serupa di Hindia Belanda. Pertimbangannya adalah karena adanya

pembukaan daerah baru di tanah air oleh pemerintah kolonial membutuhkan suatu sarana dan prasarana transportasi yang dapat mengangkut hasil bumi dalam jumlah besar. Selain itu, pembangunan jalur kereta api di Hindia Belanda khususnya di Jawa tidak dapat dilepaskan dari raja-raja Mataram agar pemerintah kolonial membangun jalur kereta api di pulau Jawa.

Pembangunan jalur kereta api di Hindia Belanda pertama kali dibangun pada lintas Kemijen (Semarang) menuju ke Tanggung (Purwodadi) sejauh 26 km. Pembangunan jalur Kemijen- Tanggung ini dilakukan oleh perusahaan swasta Belanda *NV Nederlandsch Indische Spoorweg Maatschappij* (NISM). Peletakan batu pertama pembangunan jalur ini dilakukan oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda, Mr. L.A.J Baron Swet Van de Beele, pada tanggal 17 Juni 1864. Tanggal 10 Agustus 1867 jalur KA Kemijen- Tanggung resmi beroperasi untuk umum.

Keberhasilan NISM membangun jalur kereta api Kemijen-Tanggung mendorong pembangunan jalur kereta api lainnya khususnya di pulau Jawa. Seperti lintas Semarang-Pati-Juwana yang dibangun oleh *Semarang Juwana Spoorweg Maatschappij*, lintas Semarang-Cirebon yang dibangun oleh *Semarang Tjeribhon Spoorweg Maatschappij*. Selain banyak dibangun jalur kereta api baru, perusahaan-perusahaan kereta api juga bertumbuhan bak jamur di musim hujan. Salah satunya adalah *Staatsspoorweg* (SS) / perusahaan kereta api milik pemerintah kolonial Hindia Belanda. Adapun pembangunan jalur-jalur kereta api di Indonesia pada masa Hindia Belanda ditunjukkan dalam tabel berikut.

Tabel 3.1
Perkembangan Pembangunan Jalur KA Hindia Belanda

Nama Perusahaan	Lokasi	Tahun Pembuatan	Panjang Rel Tahun 1939
Nederlandsch-Indische Spoorweg Mij	Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur	1867-1924	855 km
Staatsspoor- en Tramwegen in Nederlandsch Indië	Jawa	1878-1928	2761 km
Staatsspoor- en Tramwegen in Nederlandsch Indië	Sumatera Barat	1891-1921	263 km
Staatsspoor- en Tramwegen in Nederlandsch Indië	Sumatera Selatan	1914-1932	661 km
Staatsspoor- en Tramwegen in Nederlandsch Indië	Aceh	1876-1917	512 km
Deli Spoorweg Mij	Sumatera Utara	1886-1937	554 km
Javasche Spoorweg Mij	Tegal-Balapulang, Jawa Tengah	1885-1886	24 km
Bataviasche Ooster Spoorweg Mij	Jakarta-Karawang	1887-1898	63 km
Samarang-Joana Stoomtram Mij	Semarang-Cepu	1882-1923	417 km
Semarang-Cheribon Stoomtram Mij	Semarang-Cirebon	1897-1914	373 km
Oost-Java Stoomtram Mij	Surabaya dan sekitarnya	1889-1924	36 km
Serajoedal Stoomtram Mij	Maos-Wonosobo, Lembah Sungai Serayu	1896-1917	126 km
Poerwodadi-Goendih Stoomtram Mij	Purwodadi-Gundih	1894	17 km
Pasoeroean Stoomtram Mij	Pasuruan dan sekitarnya	1889-1924	32 km
Probolinggo Stoomtram Mij	Probolinggo dan sekitarnya	1897-1912	41 km
Kediri Stoomtram Mij	Kediri-Jombang	1897-1900	121 km
Malang Stoomtram Mij	Malang dan sekitarnya	1897-1908	85 km
Madoera Stoomtram Mij	Bangkalan-Kalianget, Madura	1898-1913	213 km
Modjokerto Stoomtram Mij	Mojokerto dan sekitarnya	1898-1907	78 km
Babat-Djombang	Babat-Jombang	1899-1902	71 km

Stoomtram Mij			
Solosche Tramweg Mij	Solo-Boyolali	1908-1911	27 km

Sumber: M.Gani, Kereta Api Indonesia, 1979

3.1.2. Kereta Api Pada Masa Pendudukan Jepang

Tahun 1942 berdasarkan perjanjian Kalijati, Pemerintah Kolonial Hindia Belanda resmi menyerahkan sepenuhnya kekuasaan atas Hindia Belanda kepada balatentara kekaisaran Jepang (Dai Nippon). Kedatangan Jepang turut merubah wajah perkeretaapian di tanah air. Dengan alasan untuk kebutuhan perang Asia Timur Raya, banyak sarana dan prasarana kereta api seperti lokomotif, gerbong, dan rel yang dipreteli dan diangkut oleh Jepang untuk dibawa ke Burma (Myanmar) atau Filipina. Praktis pada zaman pendudukan Jepang, perkeretaapian di Indonesia mengalami masa suram jika dibandingkan pada zaman pemerintahan Hindia Belanda.

Dari segi pengorganisasian struktur perkeretaapian, pada zaman pendudukan Jepang semua sarana transportasi dan angkutan seperti bus, kereta api, truk digabungkan menjadi satu perusahaan. Pemerintahan pendudukan Jepang mengontrol secara ketat perusahaan transportasi ini dimana pihak swasta tidak diberikan kesempatan untuk ikut berpartisipasi. Pada zaman pendudukan Jepang banyak diselenggarakan pelatihan untuk rakyat Indonesia, tidak terkecuali pelatihan dibidang perkeretaapian diantaranya adalah:

1. Kunresho atau pelatihan kereta api tingkat tinggi
2. Chuo Kyususho atau pelatihan kereta api tingkat menengah
3. Kyususho atau pelatihan kereta api tingkat bawah

Selain itu pada masa pendudukan Jepang bangsa Indonesia banyak diberikan kesempatan secara langsung untuk mengelola kereta api oleh Jepang. Namun, secara umum kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana perkeretaapian pada masa pendudukan Jepang jauh tertinggal dibanding pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda.

3.1.3. Kereta Api Pada Masa Kemerdekaan

Setelah proklamasi 17 Agustus 1945, pengelolaan kereta api yang semula dikuasai perusahaan milik swasta dan pemerintah Hindia Belanda diambil alih (nasionalisasi) oleh bangsa Indonesia. Nasionalisasi perusahaan kereta api terjadi pada tanggal 28 September 1945 yang selanjutnya ditetapkan sebagai Hari Kereta Api. Oleh pemerintah RI setelah dilakukan nasionalisasi, didirikan perusahaan yang bernama Djawatan Kereta Api Republik Indonesia (DKARI) yang bertugas mengelola sarana dan prasarana perkeretaapian warisan Hindia Belanda. DKARI merupakan perusahaan hasil gabungan (merger) antara perusahaan swasta dan pemerintah Hindia Belanda yang sebelumnya mengelola kereta api pada masa Hindia Belanda.

Tanggal 27 September 1949 pemerintah RI mengeluarkan Penetapan Pemerintah No. 2 yang isinya memutuskan merubah nama perusahaan menjadi Djawatan Kereta Api (DKA). Pada tanggal 4 September 1951 melalui Surat Keputusan Menteri Perhubungan, pemerintah menetapkan Ir. Moh. Effendy Saleh sebagai Direktur Djenderal Djawatan Kereta Api (DDKA). Kemudian melalui Peraturan Pemerintah No. 22/ 1963 tanggal 25 Mei 1963 status perusahaan berubah dari DKA menjadi Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA). Perubahan status perusahaan terjadi pada tanggal 21 Mei 1964. Kemudian ditetapkan Hartono Wiridionto, SH sebagai direktur utama yang kemudian digantikan oleh Ir. Lian Thong pada tanggal 2 Juli 1966.

Perubahan status perusahaan kembali dialami oleh PNKA. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 61/ 1971, PNKA berubah status menjadi PJKA (Perusahaan Jawatan Kereta Api). Berdasarkan Keppres No. 44 dan 45 pasal 23, PJKA merupakan unit organisasi di lingkungan Departemen Perhubungan dimana kedudukan, fungsi, tugas, dan susunan organisasinya diatur sendiri. Pada tahun 1978 direktur utama PJKA diserahkan kepada Ir. Pantiarso dari pejabat sebelumnya, Ir. Soemali. Pada tahun 1981 terjadi pergantian dirut kembali dan kali ini jabatan direktur utama diserahkan kepada Ir. Soejono Kramadibrata dan tahun 1986 digantikan oleh Ir. Soemali dan tahun 1989 digantikan oleh Ir. Harbani.

Kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 57 tahun 1990 (lembaran Negara No. 82 tahun 1990), PJKA berubah menjadi Perusahaan Umum Kereta Api (Perumka) dengan tujuan meningkatkan hasil guna dan daya guna penugasan. Pada tahun 1991 jabatan Direktur Utama diserahkan dari Ir. A. Harbani kepada Drs. Anwar Suprijadi yang pada tahun 1995 digantikan oleh Ir. Soemitro Eko Saputra (pernah menjabat Dirjen Kereta Api Dephub) dan tahun 1998 digantikan oleh Drs. Eddy Haryoto. Mulai tahun 2002 kedudukan direktur utama dipegang oleh Ir. Omar Berto, MBA.

Pada masa kepemimpinan Drs. Eddy Haryoto inilah status perusahaan kembali mengalami perubahan. Bentuk perusahaan yang semula Perusahaan Umum Kereta Api (Perumka), melalui PP No. 19 tahun 1998, tanggal 3 Februari 1998, berubah status menjadi Perusahaan Perseroan yaitu PT Kereta Api (Persero).

Selain itu melalui keputusan Presiden No 38 tahun 1999, tentang pengecualiaan perusahaan perseroan tertentu yang dapat dikecualikan dari pengalihan tugas dan kewenangan Menteri Keuangan selaku pemegang saham atau rapat umum pemegang saham (RUPS) kepada Menteri Negara Pendayagunaan Badan Usaha Milik Negara (Kementrian BUMN) ditetapkan bahwa PT Kereta Api tetap dibawa naungan Departemen Perhubungan. Keppres yang ditandatangani oleh Presiden B.J. Habibie tersebut, ditandatangani pada tanggal 17 Mei 1999. Keppres ini menandai berlakunya status perusahaan sebagai Perseroan Terbatas (PT). Namun demikian, pemberlakuan status sebagai PT secara efektif baru diberlakukan pada tanggal 1 Juni 1999 melalui upacara sebagai tanda peresmian pengalihan status dari Perumka menjadi PT Kereta Api (Persero) di kantor pusat Bandung.

Dengan perubahan status ini, ada dua misi yang diemban oleh PT . Kereta Api (Persero) yakni misi sosial dan misi profit. Misi sosial yakni melalui angkutan penumpang atau barang secara massal untuk mendukung Sistranas (Sistem Transportasi Nasional). Sedangkan misi profit yakni memberi keuntungan sesuai dengan prinsip-prinsip pengolahan perusahaan.

3.2. Profil Perusahaan

3.2.1. Tugas Pokok dan Tujuan Perusahaan

Tugas pokok dan tujuan PT. Kereta Api (Persero) adalah menyelenggarakan pelayanan jasa angkutan kereta api dalam rangka menunjang kebijakan dan program pemerintah dibidang ekonomi dan pembangunan nasional, khususnya bidang transportasi.

Tujuan perusahaan adalah melayani dan mengembangkan jasa angkutan penumpang dan barang, perawatan dan pengusahaan prasarana & sarana kereta api serta non core (usaha di luar bisnis inti, non angkutan seperti pemanfaatan aset tanah dan bangunan yang sangat potensial) dengan menerapkan prinsip perseroan terbatas.

3.2.2. Visi dan Misi Perusahaan

Visi PT. Kereta Api (Persero) adalah terwujudnya kereta api sebagai pilihan utama pengguna jasa dengan fokus keselamatan dan pelayanan. Sedangkan Misi PT. Kereta Api (Persero) adalah menyelenggarakan jasa transportasi kereta api sesuai keinginan *stakeholder* dengan meningkatkan keselamatan dan pelayanan serta penyelenggaraan angkutan yang semakin efisien.

Secara spesifik ada dua Misi yang diemban PT. Kereta Api (Persero). *Pertama* adalah Misi *Public Service* atau pelayanan umum. Ini merupakan penugasan pemerintah kepada PT. Kereta Api untuk mengoperasikan kereta api kelas ekonomi, yang tarifnya ditetapkan oleh pemerintah dibawah biaya operasional.

Kedua Misi profit, yaitu usaha mencari keuntungan dengan mengoperasikan kereta api-kereta api kelas komersial (eksekutif dan bisnis) sebagai sarana meningkatkan pendapatan untuk pengembangan perusahaan agar mampu melayani konsumen dengan pelayanan yang baik.

3.2.3. Struktur Perusahaan

Untuk kelancaran tugas perkeretaapian dan pelayanan kepada masyarakat, PT. Kereta Api (Persero) membagi beberapa wilayah operasional

kereta api. Untuk di Jawa disebut dengan Daerah Operasi dan Divisi Regional untuk di Sumatera.

Daerah Operasi di Jawa dibagi menjadi 9 Daerah Operasi dan 1 Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek (Divisi khusus yang mengurus kereta rel listrik-KRL) Sedangkan di Sumatera dibagi menjadi 3 Divisi Regional.

Daerah Operasi di Jawa terdiri :

1. Daerah Operasi 1 Jakarta
2. Daerah Operasi 2 Bandung
3. Daerah Operasi 3 Cirebon
4. Daerah Operasi 4 Semarang
5. Daerah Operasi 5 Purwokerto
6. Daerah Operasi 6 Yogyakarta
7. Daerah Operasi 7 Madiun
8. Daerah Operasi 8 Surabaya
9. Daerah Operasi 9 Jember

Sedangkan untuk pembagian Divisi, terdiri:

1. Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek di Jakarta
2. Divisi Regional I Sumatera Utara di Medan
3. Divisi Regional II Sumatera Barat di Padang
4. Divisi Regional III Sumatera Selatan di Palembang

3.2.4. Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek

Manajemen Daerah Operasi 1 tugas pokoknya menyelenggarakan jasa angkutan kereta api non KRL (kereta api yang ditarik dengan lokomotif), yaitu kereta api antar kota, kereta api Lokal antar wilayah dengan tujuan antara lain ke Rangkasbitung, Merak, Karawang, Cikampek dan Purwakarta. Selain mengoperasikan kereta api antara kota dan kereta api Lokal antar wilayah, manajemen Daerah Operasi 1 Jakarta, bertugas mengoperasikan kereta api untuk angkutan barang berbagai komoditi dengan tujuan Bandung, Semarang, Surabaya dan kota-kota lain sesuai dengan permintaan pengguna jasa kereta api.

Selain bertugas mengoperasikan kereta api, manajemen Daerah Operasi 1 juga bertugas melakukan perawatan prasarana jalan rel, persinyalan, jembatan,

dll, agar prasarana kereta api selalu dalam kondisi siap dilalui untuk dipergunakan dalam memberikan pelayanan kepada konsumen. Tugas lainnya dari manajemen Daerah Operasi 1 Jakarta yaitu melakukan perawatan sarana kereta api. Sarana kereta api berupa lokomotif, kereta untuk angkutan penumpang dan gerbong untuk angkutan barang. Sama seperti prasarana yang harus selalu siap untuk operasi kereta api kondisi sarana juga harus selalu siap agar dapat dioperasikan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sedangkan untuk Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek, adalah merupakan manajemen yang dibentuk khusus untuk melayani pengguna jasa kereta rel listrik (KRL) yang operasinya masih terbatas pada lintas jalur kereta api yang memiliki jaringan listrik aliran atas (LAA), yaitu lintas Jakarta-Bogor, Jakarta-Bekasi, Jakarta-Serpong dan Jakarta-Tangerang. Untuk melayani para penumpang dalam kota (komuter).

Pembentukan divisi tersendiri yang mengurus KRL tersebut, dimaksudkan untuk lebih fokus dalam meningkatkan pelayanan, keamanan, ketertiban kepada pengguna jasa kereta api komuter, sehingga dapat berkembang dan adaptif terhadap perkembangan lingkungan.

Divisi Jabotabek sendiri awalnya merupakan pengembangan dari Daerah Operasi (Daops) Jabotabek yang kedudukannya setara dengan Daerah Operasi (Daops) I Jakarta. Jika Daops I Jakarta cakupan operasinya meliputi Merak, Jakarta, Cikampek, hingga ke Sukabumi serta mengoperasikan KA-KA jarak jauh dan KA ekonomi local (seperti Jakarta-Rangkasbitung), maka Daops Jabotabek cakupan operasinya ahanya meliputi seputaran wilayah Jabotabek yang telah dialiri Listrik Aliran Atas (LAA) dan khusus mengoperasikan Kereta Rel Listrik (KRL). Pada November 1995, Departemen Perhubungan RI mengeluarkan "*Goals and Policies for The Development of The Railway Transportation Subsector*" yang isinya mengatur tentang restrukturisasi kereta api. Berdasarkan surat keputusan No. SK. 123/HK. 061/ PHB-96 dibentuklah Tim Restruktursisasi Perkeretaapiaan. Pada bulan Oktober, dengan dahi dari CIDA, Bank Dunia mengirimkan *advisor* untuk membantu memberikan alternatif dan rekomendasi tentang struktur organisasi perkeretaapiaan di Indonesia. Hasil dari kajian ini salah satunya adalah pengembangan Daerah Operasi Jabotabek

menjadi suatu divisi khusus tersendiri. Dan secara resmi divisi Jabotabek terbentuk pada tanggal 21 Maret 2001.

Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek memiliki tugas pokok sebagai berikut :

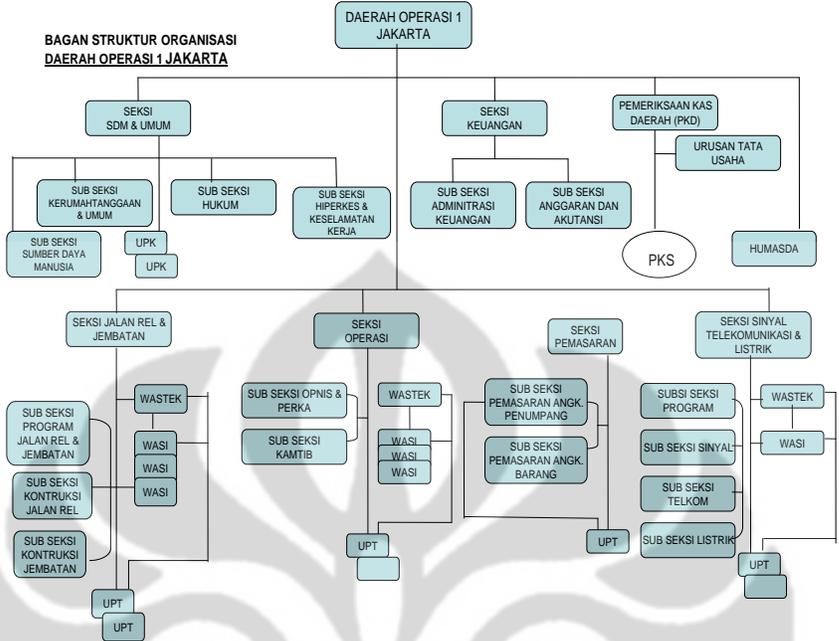
1. Pemasaran angkutan kereta api komuter di wilayah Jabotabek. Artinya Divisi Jabotabek harus dapat memasarkan kapasitas angkut yang tersedia kepada masyarakat, agar KRL dapat memberikan pelayanan yang maksimal kepada para konsumen.
2. Pengoperasian sarana kereta api di wilayah Jabotabek dan sekitarnya dengan armada KRL. Yaitu mengoperasikan sejumlah armada yang dimiliki untuk pelayanan kepada konsumen.

Pengelolaan stasiun komuter di wilayah Jabotabek dan sekitarnya dengan tujuan untuk memperoleh pendapat di luar bisnis inti . Stasiun di Jabotabek, sebagian besar dikelola oleh Daerah Operasi 1 Jakarta. Namun ada 39 stasiun yang dikelola Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek, yaitu, mulai relasi Tebet-Bogor (16 stasiun), relasi Grogol-Tangerang (8 stasiun), relasi Jakartakota-Pasarsenen-Bekasi (9 stasiun), dan relasi Jakartakota-Cikini (6 stasiun).

Meskipun pengelolaan perkeretaapian di Jabotabek dikelola oleh dua manajemen, namun untuk tugas-tugas dibidang kehumasan, hanya ditangani oleh satu bagian, membawahi Daerah Operasi 1 dan Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek. Jadi untuk tugas bidang kehumasan tidak memiliki Humas sendiri-sendiri, namun satu Humas melayani 2 manajemen. Maka, sebutannya menjadi Humas PT. Kereta Api (Persero) Daerah Operasi 1 & Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek. Secara struktural perusahaan, Humas Daerah Operasi 1 & Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek, berada di bawah Kepala Daerah Operasi 1 Jakarta, bukan di bawah Kepala Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek.

Gambar 3.1

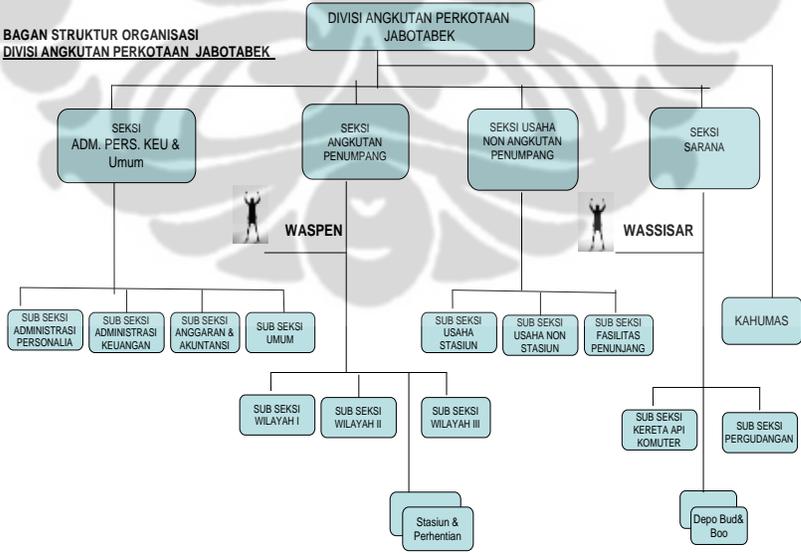
STRUKTUR ORGANISASI DAERAH OPERASI 1 JAKARTA



Sumber: Humas Daerah Operasi 1 Jakarta

Gambar 3.2

STRUKTUR ORGANISASI DIVISI JABOTABEK



Sumber: Humas Daerah Operasi 1 Jakarta

3.2.5. Armada Yang Dimiliki oleh Divisi Jabotabek

Saat ini PT.KA Divisi Jabotabek mengoperasikan dua jenis layanan yaitu KRL ekonomi dan KRL AC ekspres. Mayoritas armada KRL yang dimiliki mayoritas adalah buatan Jepang kecuali HOLEC dan KRL-I. Berikut adalah nama KRL yang dimiliki oleh Divisi Jabotabek

a. KRL Ekonomi

1. KRL Rheostatik

Dalam daftar armada KRL divisi Jabotabek, usia KRL jenis ini telah mencapai usia 30 tahun lebih karena pertama kali dioperasikan tahun 1976. Meski telah melewati usia 30 tahun lebih nyatanya KRL ini tetap menjadi andalan divisi Jabotabek karena KRL ini dikenal tangguh, tidak “rewel”, dan mudah dalam pengoperasian dan perawatannya. Selain itu, populasi KRL ini paling banyak dibandingkan jenis KRL ekonomi lainnya yang dimiliki oleh divisi Jabotabek. KRL ini pertama kali didatangkan ke Indonesia oleh pemerintah pada tahun 1976 dari pabrik Nippon Sharyo, Jepang sebanyak 5 set (20 gerbong) bersamaan dengan diimpornya KRD dari pabrik yang sama. Dua tahun kemudian, pemerintah mengimpor lagi sebanyak 5 set. Pada tahun 1983, 1984, 1987, pemerintah kembali mengimpor KRL jenis ini dari pabrik Nippon Sharyo.

2. BN- Holec

BN- Holec atau lebih dikenal HOLEC diimpor oleh pemerintah ketika kereta api berstatus Perumka dan setelah berubah menjadi PT. KA (Persero). HOLEC merupakan satu-satunya armada KRL Jabotabek yang tidak berasal dari Jepang karena diimpor dari Belanda dan Belgia pabrik Bombardier). Didatangkan dalam 6 periode, yaitu tahun 1994, 1996, 1997, 1998, 1999, dan 2001. Tujuh set kereta HOLEC ini diantaranya merupakan rakitan PT. INKA Madiun tahun 1995. HOLEC yang didatangkan tahun 1994 tidak langsung berupa rangkaian kereta yang siap pakai, melainkan potongan-potongan *spare part*. Jadi tidak mengherankan terdapat label BN-HOLEC *made in* PT. INKA pada sudut atas gerbong KRL.

3. Hitachi

KRL ini merupakan KRL kedua yang berasal dari Negara Sakura yang dioperasikan oleh divisi Jabotabek. Tetapi bukan pabrik Nippon Sharyo seperti KRL Rheostatik tetapi dari pabrik Hitachi. Yang menarik dari KRL ini tidak diimpor langsung oleh pemerintah melainkan pabrik Hitachi Jepang memberikan lisensi kepada PT. INKA Madiun untuk membuat KRL ini. Akhirnya pada tahun 1997 PT. INKA selesai merakit KRL ini sebanyak 8 set (32 gerbong) dan langsung dioperasikan pada jalur Jabotabek.

4. ABB- Hyundai

Merupakan KRL buatan pabrik Hyundai, Korea Selatan. Diimpor pada tahun 1992 namun bukan dalam bentuk utuh melainkan dirakit oleh PT.INKA. Saat ini sudah tidak beroperasi lagi.

b. KRL Ekspres AC

1. KRL seri 6000

KRL Seri 6000 merupakan KRL hibah yang dihadiahkan oleh Kaisar Jepang, Akihito, kepada Presiden Soeharto dalam kunjungannya ke Indonesia tahun 1997. KRL ini merupakan KRL buatan tahun 1976.

2. JR-103

JR-103 merupakan singkatan dari Japan Railway. KRL ini buatan tahun 1968 dan dibeli oleh PT. KA sebanyak 4 set atau sebanyak 16 gerbong. Setengahnya atau sebanyak 8 gerbong tengah dimodifikasi oleh PT. INKA menjadi KRD elektrik untuk keperluan kereta bandara Soekarno-Hatta.

3. KRL-I (KRL Indonesia)

Merupakan KRL asli buatan Indonesia. Dibuat oleh PT.INKA atas lisensi dari Pabrik Bombardier Belanda. Saat ini dioperasikan sebagai KRL Lingkar Ciliwung.

4. Tokyu seri 8000

Diimpor tahun 2005 sebanyak 2 set dan tiap setnya terdiri dari 4 unit. Buatan tahun 1971 dan inilah pertama kalinya PT. KA mengimpor langsung KRL AC dan bukan merupakan hibah.

5. Tokyu seri 8500

Tokyu seri 8500 diimpor sepanjang tahun 2006 sebanyak 3 set dan tiap setnya terdiri dari 8 gerbong. KRL ini merupakan KRL buatan tahun 1978 dan merupakan KRL dengan teknologi terbaik yang dimiliki oleh divisi Jabotabek dibandingkan armada KRL AC lainnya.

6. Tokyu seri 1000

Tokyu seri 1000 adalah KRL tertua yang diimpor oleh PT. KA. KRL ini didatangkan ke tanah air sepanjang tahun 2006-2007 sebanyak 3 set yang tiap setnya sebanyak 10 gerbong. Saat ini penggunaannya diprioritaskan untuk armada KRL-KRL AC ekonomi untuk rute Jabotabek.

7. Tokyu seri 5000

Tokyu seri 5000 datang bersamaan dengan Tokyu seri 1000. didatangkan sebanyak 3 set atau sebanyak 30 gerbong. Sama seperti Seri 1000, penggunaan KRL seri 5000 saat ini juga diprioritaskan untuk kebutuhan KRL AC ekonomi.

Saat ini populasi KRL ekonomi terus mengalami penurunan dan secara bertahap akan diganti dengan KRL AC impor bekas dari Jepang. Hal ini dikarenakan harga gerbong KRL baru yang relatif lebih mahal sementara kebutuhan akan gerbong KRL mendesak untuk diadakan. Oleh karena itu pilihan paling logis adalah mengimpor KRL bekas dan pilihannya adalah KRL bekas eks Jepang. Jumlah armada yang dimiliki oleh divisi Jabotabek dapat dilihat dalam tabel berikut

Tabel 3.2
Jumlah Armada KRL Jabotabek

JUMLAH ARMADA KRL JABOTABEK		
TAHUN	JUMLAH	
	NON AC	AC
1976	20	0
1978	40	0
1983	64	0
1984	80	0
1986	100	0
1987	120	0
1992	124	0
1993	128	0
1994	156	0
1996	172	0
1997	240	0
1998	248	0
1999	268	0
2000	272	72
2001	280	72
2003	280	80
2004	280	96
2005	280	112
2006	280	136
2007	280	212
2008	280	220

Sumber: Divisi Jabotabek

BAB 4

PUBLIC SERVICE OBLIGATION (PSO) PERKERETAAPIAAN

4.1. Latar Belakang PSO Kereta Api

Sebagaimana yang tertuang dalam UU No. 13 tahun 1992 (kini telah diubah menjadi UU No. 23 tahun 2007) tentang perkeretaapian, PT.KA (Persero) sebagaimana perusahaan umum yang berubah menjadi Persero, dituntut untuk menyediakan jasa angkutan kereta api yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat serta diharapkan dapat terus mandiri serta berkembang dan meningkatkan partisipasi pihak swasta. Dengan kata lain perubahan bentuk ini merupakan satu langkah efisiensi yang mengarah pada komersialisasi korporitas, privatisasi KA pada masa yang akan datang.

Pada awalnya konsep PSO berawal dari ketidakpuasan dari Bank Dunia tentang dasar perhitungan dan pertanggungjawaban atas pemberian dana kompensasi dari pemerintah kepada Badan Penyelenggara sebagai pengganti biaya perawatan prasarana kereta api. Mekanisme ini kemudian tertuang dalam pernyataan pemerintah yaitu “*Goal and Policies for Development of The Railway Transport Sub Sektor*” yang dikeluarkan oleh Departemen Perhubungan RI kepada Bank Dunia.

Adapun latar belakang yang mendasari pemerintah menerapkan kebijakan *Public Service Obligation* pada perkeretaapian adalah;

1. Kebijakan pemerintah pada Desember 1995 tentang pengembangan perkeretaapian sebagai *policy framework* yang tertuang dalam *Goal and Policies for Development of The Railway Transport Sub Sektor*. Dokumen yang berisikan peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan peraturan perundang-undangan perkeretaapian, pemilik perusahaan, pemilik prasarana pokok, dan sebagai regulator. Pemerintah sebagai regulator dapat menugaskan Badan Penyelenggara untuk mengoperasikan kereta api (KA) dengan tarif dibawah normal dengan pemberian kompensasi. Keputusan pemberian kompensasi didasarkan pada basis kasus per kasus dengan

pemberian langsung kepada Badan Penyelenggara melalui mekanisme tertentu. Regulator antara lain bertugas *me-review* usulan PSO yang diajukan oleh Badan Penyelenggara yang meliputi:

- a. Peran Badan Penyelenggara yang menyediakan jasa angkutan perkeretaapian, prasarana pokok perkeretaapian atas nama pemerintah, dan mengelola aset/ properti.
 - b. Peran swasta, antara lain dalam bidang angkutan KA
 - c. Restrukturisasi korporasi, organisasi, dan *staffing*
 - d. Pengaturan tarif dan kompensasi bagi pelayanan non komersial (PSO)
 - e. Prosedur-prosedur operasi dan regulasi
 - f. Perencanaan korporasi, anggaran, dan pendanaan
 - g. Peningkatan partisipasi sektor swasta; mendorong swasta untuk berpartisipasi pada jasa angkutan; memanfaatkan aset tanah perkeretaapian untuk usaha properti.
 - h. Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM)
 - i. Pengelolaan lingkungan, kesehatan, dan keselamatan kerja
2. *Staf Appraisal Report* Bank Dunia yang tercantum dalam *Railway Efficiency Project Report* 15646-IND tanggal 17 Oktober 1996 yang memuat:
- a. Penegasan peran dan fungsi *owner*, regulator, dan operator
 - b. Restrukturisasi perusahaan dari Perumka menjadi Persero
 - c. Pentarifan dan kompensasi atas angkutan kelas ekonomi (*Public Service Obligation/ PSO*)
 - d. Perencanaan komparatif, penganggaran, dan pendanaan
 - e. Pengembangan partisipasi sektor swasta
 - f. Pengembangan SDM
 - g. Pembangunan berwawasan lingkungan

Staf Appraisal Report Bank Dunia tersebut merekomendasikan penerapan PSO dengan prinsip-prinsip utama PSO sebagai berikut:

- a. Pemerintah memberikan kompensasi (melalui mekanisme PSO) secara transparan atas penyelenggaraan KA penumpang kelas ekonomi (*non-commercial traffics*) yang tarifnya ditentukan oleh pemerintah.

- b. Pemerintah perlu memastikan bahwa kompensasi PSO tidak mensubsidi inefisiensi dan tidak mensubsidi angkutan KA yang beroperasi pada jalur yang dilayani oleh moda transportasi lain secara lebih ekonomis.
- c. Pemerintah tidak melanjutkan pendanaan investasi sarana gerak dan aktiva lainnya.
- d. Jumlah kompensasi ditentukan atas dasar kesepakatan dengan mempertimbangkan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah dan didukung dengan estimasi *load factor* dan biaya operasi yang efisien.
- e. Usulan jumlah PSO disempurnakan berdasarkan pengalaman pelaksanaan dari waktu ke waktu
- f. Tarif secara bertahap perlu dinaikkan mendekati tarif komersial. Penyelenggaraan angkutan KA penumpang yang tidak kompetitif agar dihentikan pada saat yang tepat untuk mengurangi jumlah subsidi PSO.

4.2. Definisi PSO Kereta Api

Salah satu tugas dari pemerintah adalah menyediakan barang atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Untuk melakukan hal tersebut, pemerintah dapat menugaskan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk melakukannya. Dalam konteks Indonesia, keberadaan BUMN pada umumnya menguasai sektor-sektor ekonomi yang memproduksi suatu barang atau jasa yang dapat dikategorikan menguasai hajat hidup orang banyak. Ada beberapa alasan mengapa barang atau jasa strategis ini pengelolannya diserahkan kepada BUMN. Pertama, UUD 1945 pasal 33 ayat 2 yang menyebutkan cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Kedua, barang atau jasa yang sifatnya strategis ini pada umumnya dapat dikategorikan sebagai barang publik (*public goods*) dimana swasta enggan untuk memproduksinya dikarenakan sifat barang publik yang *non exclusion* dan *non rivalry*.

Dalam kasus tertentu, pemerintah mengharuskan BUMN yang ditugaskan untuk menyediakan pelayanan publik kepada masyarakat dengan tarif yang dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Caranya adalah dengan mengenakan tarif dibawah dari biaya yang diperlukan untuk memproduksi barang

atau jasa tersebut. Sebagai kompensasinya pemerintah memberikan subsidi kepada BUMN tersebut. Seiring berjalannya waktu, pelayanan publik yang diselenggarakan oleh BUMN jauh menurun baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Salah satu faktor dominan yang menyebabkan terjadinya hal tersebut adalah dikarenakan semakin terbatasnya anggaran pemerintah untuk memberikan subsidi atas pelayanan publik yang disediakan oleh BUMN. Faktor lain yang cukup berpengaruh adalah pada umumnya BUMN yang ditugaskan untuk menyediakan pelayanan publik memegang hak monopoli atau peran yang dominan. Walaupun menikmati hak monopoli ini, ternyata justru kontradiktif dengan kinerja BUMN yang banyak terjadi inefisiensi dalam kegiatan usahanya. Salah satu penyebabnya karena BUMN tersebut memiliki kemampuan operasi dan keuangan yang terbatas ditambah lagi banyak dari BUMN tersebut yang dikelola sebagai tanggung jawab tambahan pada departemen terkait. Juga tidak adanya *benchmarking* untuk mengukur kualitas layanan yang diberikan memaksa masyarakat untuk menikmati pelayanan dari BUMN walaupun pelayanan yang diberikan kurang baik. Ditambah lagi untuk sektor tertentu seperti listrik atau transportasi seperti kereta api, monopoli yang dinikmati oleh BUMN terbentuk secara alamiah karena tidak adanya swasta yang ikut bermain dalam kedua sektor ini.

Restrukturisasi BUMN yang dilakukan oleh pemerintah, salah satu hasilnya adalah bentuk dari BUMN yang kini hanya menyisakan Perusahaan Umum (Perum) dan Persero. UU BUMN yang saat ini berlaku yaitu UU No.19 tahun 2003 telah menghilangkan status Perusahaan Jawatan (Perjan). Perusahaan Umum sebagaimana UU No.19 tahun 2003 adalah sebuah entitas yang tidak diwajibkan untuk menghasilkan keuntungan namun diharapkan dapat menutupi biaya-biaya operasional yang dikeluarkan serta dapat menikmati sedikit kemandirian manajerial. Sedangkan Perusahaan Persero didirikan sebagai suatu entitas yang murni ditujukan untuk meraih keuntungan dan beroperasi dengan dasar aturan hukum seperti halnya perusahaan swasta. Restrukturisasi BUMN sebagai bagian dari proses menuju korporatisasi dan privatisasi BUMN ini, nyatanya tidak serta merta menghilangkan kewajiban dari sebagian BUMN untuk menyediakan pelayanan publik kepada masyarakat. UU No.19 tahun 2003

tentang BUMN antara lain menyatakan bahwa BUMN harus diberikan kompensasi biaya penuh (*full costs*) atas pelaksanaan misi non komersial pemerintah (PSO) dan pembayarannya dilakukan secara langsung dari APBN. Pasal 66 UU No.19 tahun 2003 tentang BUMN ini menyebutkan bahwa pemerintah dapat mewajibkan sebuah BUMN untuk melaksanakan tugas khusus untuk kepentingan masyarakat setelah sebelumnya mendapat persetujuan dari pemegang saham/ Menteri Negara BUMN. Dalam penjelasan UU No.19 tahun 2003 tersebut dinyatakan bahwa pemerintah berkewajiban menyediakan kompensasi bagi semua biaya yang ditimbulkan ditambah dengan margin jika penugasan tersebut tidak layak secara finansial.

Saat ini ada beberapa BUMN yang mendapat kompensasi PSO dari pemerintah antara lain PT. KA untuk pelayanan kereta api kelas ekonomi, PT. Pelni untuk angkutan kelas ekonomi serta penugasan untuk melayari rute-rute pelosok Indonesia yang tidak dilayari oleh perusahaan pelayaran milik swasta, PT. Pos Indonesia untuk tugas layanan jasa pos pada kantor cabang luar kota dan daerah terpencil, serta PT.PLN untuk kompensasi bagi pelanggan dibawah 450 KVA.

Untuk PT.KA skema PSO ini diperkenalkan pertama kali pada tahun 1995 bersamaan dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintah dalam bidang perkeretaapian yaitu "*Goal and Policies for Development of The Railway Transport Sub Sector*". Salah satu isi kebijakan tersebut adalah pengaturan tarif dan kompensasi bagi pelayanan non komersial (PSO). *Public Service Obligation* (PSO) adalah nilai kompensasi yang harus dibayarkan oleh pemerintah kepada Badan Penyelenggara (PT. Kereta Api/ PT. KA) atas penugasan untuk menyediakan pelayanan kepada publik berupa penyediaan angkutan penumpang KA kelas ekonomi yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara. Jumlah kompensasi yang diterima Badan Penyelenggara atas penyelenggaraan PSO tersebut dihitung berdasarkan selisih kurang biaya operasi dengan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah.

Pertimbangan pemerintah dengan adanya PSO adalah untuk memberikan nilai kompensasi kepada Badan Penyelenggara karena harus mengoperasikan KA dengan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah dan Badan Penyelenggara

menganggap tarif tersebut tidak mampu menutupi biaya operasi KA. Pemerintah menetapkan tarif yang rendah untuk pelayanan KA kelas ekonomi dengan maksud untuk menyediakan jasa pelayanan kepada masyarakat tanpa membebani dengan biaya yang tinggi. Apabila tarif tersebut harus tetap diberlakukan, maka Badan Penyelenggara akan mengalami kerugian, sehingga pemerintah harus membayar kompensasi atas kerugian tersebut kepada Badan Penyelenggara agar tidak mengalami kerugian dan tarif tetap terjangkau oleh masyarakat. Nilai kompensasi yang dibayarkan pemerintah kepada Badan Penyelenggara merupakan subsidi pemerintah kepada penumpang KA kelas ekonomi. Dengan adanya PSO, maka pemerintah dapat mengukur subsidi yang diberikan berdasarkan perfomansi yang ditentukan.

4.3. Landasan Hukum dan Operasional PSO

4.3.1. Landasan Hukum

a. UU No. 13 tahun 1992 tentang Perkeretaapian yang selanjutnya diubah menjadi UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian

BAB V pasal 8:

- (1) Pemerintah menyediakan dan merawat prasarana KA.
- (2) Penyediaan dan perawatan prasarana tersebut dapat dilimpahkan kepada Badan Penyelenggara.
- (3) Pengusahaan prasarana yang dimaksud dilaksanakan oleh Badan Penyelenggara

BAB V Pasal 9:

- (1) Badan Penyelenggara menyediakan dan merawat sarana KA
- (2) Penyediaan dan perawatan sarana tersebut dapat dilakukan oleh badan usaha lain dengan cara bekerjasama dengan Badan Penyelenggara
- (3) Pengusahaan sarana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Badan Penyelenggara

b. UU No. 23 tahun 2007 (revisi atas UU No.13 tahun 1992)

Pasal 152 ayat 2:

Tarif angkutan orang dapat ditetapkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk:

- a) Angkutan pelayanan kelas ekonomi; dan
- b) Angkutan perintis

Pasal 153 ayat 1

Untuk pelayanan kelas ekonomi, dalam hal tarif angkutan yang ditetapkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 152 ayat 2 huruf (a) lebih rendah daripada tarif yang dihitung oleh Penyelenggara Sarana Perkeretaapian berdasarkan pedoman penetapan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah, selisihnya menjadi tanggung jawab Pemerintah atau Pemerintah Daerah dalam bentuk kewajiban pelayanan Publik.

c. PP No. 69 Tahun 1998 tentang Prasarana dan Sarana Kereta Api BAB IV Pasal 39:

- (1) Pemerintah menyelenggarakan penyediaan, pengoperasian dan perawatan prasarana KA
- (2) Pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Badan Penyelenggara
- (3) Penyelenggaraan perawatan dan penyediaan prasarana menggunakan anggaran pemerintah sesuai pelimpahan dari Menteri Departemen Teknis yang disetujui oleh Menteri Keuangan.

4.3.2. Landasan Operasional

Skema PSO mulai diterapkan pada tahun 2000, berdasarkan:

- a. Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga Menteri, yaitu: Menteri Perhubungan No. KM. 19 Tahun 1999, Menteri Keuangan No. 83/ KMK.O3/ 1999 dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. KEP. 024/ K/03/1999, tanggal 4 Maret 1999, tentang pembiayaan atas Pelayanan Umum Angkutan Kereta Api Penumpang Kelas Ekonomi, Pembiayaan atas Perawatan dan Pengoperasian Prasarana

Kereta Api serta Biaya Atas Penggunaan Prasarana Kereta Api (PSO, IMO, dan TAC)

- b. SKB Direktur Jenderal Perhubungan Darat No. SK.95/HK.101/DRJD/99, Direktorat Anggaran No.Kep-37/A/1999 dan Deputi Kepala Bappenas Bidang Prasarana No. 3998/D.VI/06/ 1999 tanggal 28 Juni 1999 tentang kriteria, tolak ukur, prosedur, dan mekanisme pembiayaan atas pelayanan umum kereta kelas ekonomi, biaya perawatan dan pengoperasian serta biaya penggunaan prasarana kereta api.

Surat Keputusan Bersama tersebut memuat hal-hal sebagai berikut:

Bab I. Ketentuan Umum

Pasal 1:

“Yang dimaksud dengan pembiayaan atas pelayanan umum angkutan kereta api penumpang kelas ekonomi (*Public Service Obligation*) adalah subsidi pemerintah kepada penumpang KA kelas ekonomi, yang dihitung berdasarkan selisih biaya yang dikeluarkan untuk operasi angkutan KA sesuai dengan kriteria dan tolak ukur pelayanan umum angkutan KA yang efisien dengan biaya angkutan kereta api penumpang yang tarifnya ditetapkan oleh pemerintah”.

Bab II. Kriteria dan Tolak Ukur atas Pelayanan Umum Angkutan KA Penumpang Kelas Ekonomi

Bagian Pertama: Kriteria

Pasal 2:

- (1) Pelayanan angkutan KA penumpang kelas ekonomi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:
 - a. Laik operasi
 - b. Mempunyai jadwal tetap dan teratur, dengan toleransi keterlambatan maksimum rata-rata 15% dari waktu tempuh.
 - c. Kapasitas tersedia maksimum 106 tempat duduk per kereta untuk KA jarak menengah dan jauh, dan 6 penumpang per m² untuk KA jarak dekat
 - d. Dioperasikan dengan maksimum 150% dari kapasitas tersedia

- e. Kecepatan rata-rata minimal 40 km/ jam untuk KA jarak menengah dan jarak jauh, dan 30 km/ jam untuk KA jarak dekat.
 - f. Berhenti pada stasiun-stasiun sebagai simpul yang membutuhkan pelayanan angkutan KA penumpang kelas ekonomi.
- (2) Pelayanan angkutan KA penumpang kelas ekonomi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai fasilitas pelayanan yang masih berfungsi dengan baik, sekurang-kurangnya sebagai berikut:
- a. Jendela/ pintu
 - b. Kursi dengan konstruksi tetap yang mempunyai sandaran
 - c. Toilet, kecuali untuk KA jarak dekat.
 - d. Lampu
 - e. Kipas angin
 - f. Air sesuai kebutuhan minimal per orang, kecuali jarak dekat
 - g. Pemadam Kebakaran
 - h. Rak bagasi

Bagian Kedua: Tolok Ukur

Pasal 3

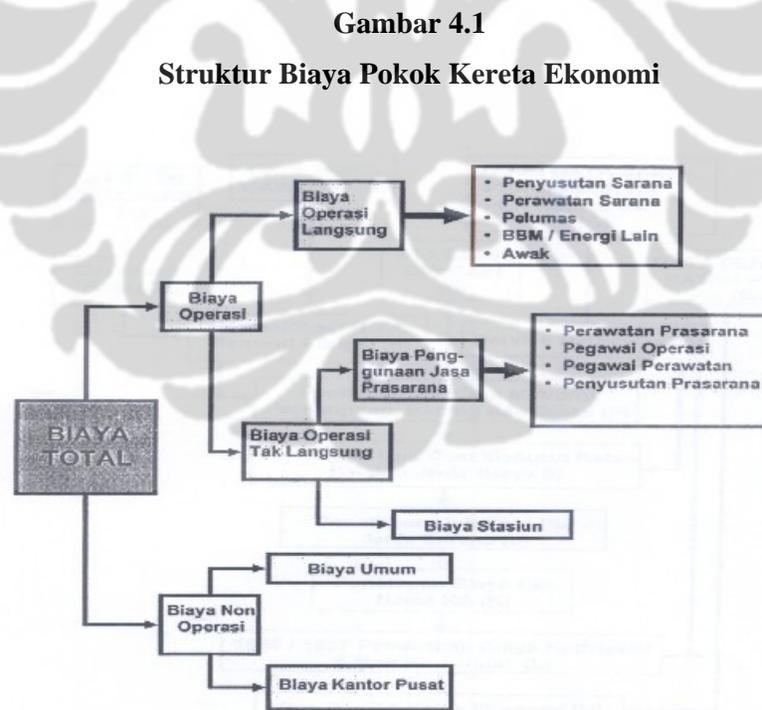
- (1) Biaya operasi angkutan KA penumpang kelas ekonomi yang efisien dihitung dengan menggunakan metode biaya total operasi
- (2) Perhitungan biaya yang dikeluarkan untuk operasi angkutan KA penumpang kelas ekonomi, dihitung dengan menggunakan data produksi angkutan
- (3) Biaya angkutan KA penumpang kelas ekonomi yang ditetapkan oleh pemerintah merupakan pendapatan bagi Badan Penyelenggara yang dihitung berdasarkan tarif yang berlaku dikalikan dengan kapasitas penumpang per trip (dengan okupansi rata-rata 0,9 dalam keadaan normal) ditambah pendapatan non operasi yang dihitung secara proposional untuk jasa pelayanan ekonomi.

Pasal 4:

Komponen-komponen biaya pengoperasian angkutan KA penumpang kelas ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat 2 terdiri dari biaya:

1. Penyesuaian sarana yang merupakan milik Badan Penyelenggara, terdiri dari:
 - a. Lokomotif
 - b. Kereta (gerbong)
2. Pemeliharaan sarana, terdiri dari:
 - a. Lokomotif
 - b. Kereta
 - c. Pelumas
 - d. BBM atau sumber energi yang lain
3. Awak, terdiri dari:
 - a. Biaya tetap
 - b. Biaya premi awak
4. Penggunaan prasarana
5. Stasiun
6. Umum
7. Kantor Pusat

Hal ini dapat digambarkan dengan skema sebagai berikut



Gambar 9.5 Struktur Biaya Pokok KA Ekonomi

Sumber: Departemen Perhubungan, Indonesian Railway Watch

Pasal 5:

- (1) Perhitungan harga satuan biaya sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 4 diatur sebagai berikut:
 - a. Biaya pemeliharaan sarana dan prasarana, biaya awak dan BBM atau sumber energi yang lain dilakukan sesuai dengan standar teknis atau petunjuk teknis pemeliharaan dan operasi
 - b. Biaya umum dan kantor pusat dihitung secara proporsional untuk pelayanan angkutan KA penumpang kelas ekonomi secara efisien yang ditetapkan oleh pemerintah
 - c. Biaya penyusutan sarana dihitung berdasarkan jam pemakaian atas nilai perolehan tahun berjalan
 - d. Biaya penggunaan prasarana dihitung secara proporsional untuk pelayanan angkutan KA penumpang kelas ekonomi

Bab V. Mekanisme Pembiayaan

Bagian pertama: Mekanisme Pembiayaan atas Pelayanan Umum Angkutan KA penumpang kelas ekonomi

Pasal 19

- (1) Bappenas dan/ atau Departemen Keuangan melakukan evaluasi dan persetujuan anggaran sesuai dengan kemampuan pembiayaan Negara untuk pelayanan umum angkutan KA penumpang kelas ekonomi

Pasal 21

- (1) Berdasarkan alokasi anggaran yang telah ditetapkan beserta petunjuk operasional, disusun kontrak kerja antara Ditjen Perhubungan Darat (kini dengan Direktorat Jenderal Perkeretaapian Dephub) dengan Badan Penyelenggara
- (2) Kontrak kerja tersebut ditandatangani oleh Ditjen Perhubungan Darat dan Direktur Utama Badan Penyelenggara

Pasal 22

- (1) Badan Penyelenggara melaporkan pelaksanaan kegiatan dan penggunaan biaya atas pelayanan umum angkutan KA penumpang KA kelas ekonomi

kepada Ditjen Perhubungan Darat (kini Ditjen Perkeretaapian) dengan tembusan kepada Menhub, Menkeu, dan Kepala Bappenas serta Deputi Kepala Bappenas dan Dirjen Anggaran Depkeu

- (2) Berdasarkan laporan tersebut, Ditjen Perhubungan Darat (kini Ditjen Perkeretaapian) melakukan evaluasi dan melaporkan ke Menhub

Bab VI Pemantauan dan Evaluasi

Pasal 32:

Ditjen Perhubungan Darat, Ditjen Anggaran dan Deputi Bidang Prasarana Bappenas melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan atas pembiayaan pelayanan umum angkutan KA penumpang kelas ekonomi serta pembiayaan perawatan dan/ atau pengoperasian prasarana KA serta penggunaan prasarana KA

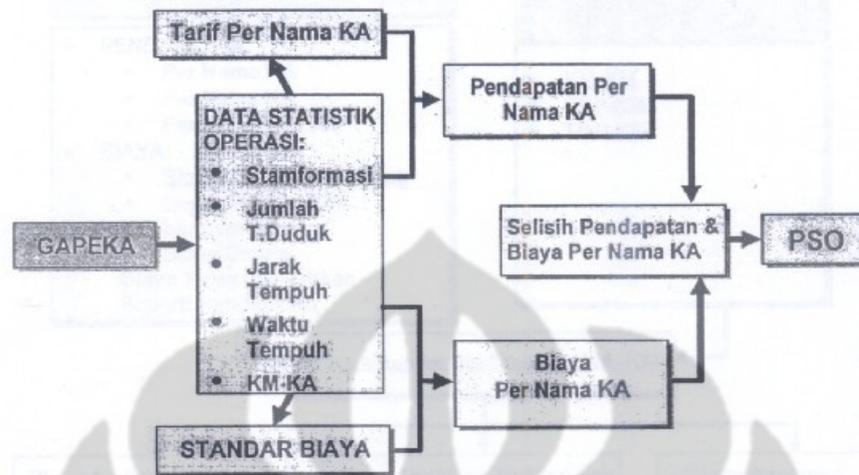
4.4. Metode Perhitungan PSO

Konsep dasar metode perhitungan PSO adalah sebagai berikut

- (1) Pemerintah memberikan subsidi pada penumpang KA kelas ekonomi karena tarif ditetapkan pemerintah lebih rendah daripada ongkos operasi.
- (2) Subsidi berupa kompensasi kepada PT. KA yang disebut PSO
- (3) PSO didasarkan pada kontrak antara pemerintah dan PT. KA yang meliputi:
 - a. Jenis KA
 - b. Layanan (frekuensi, tempat duduk, volume penumpang, kereta, dan sebagainya)

Dasar perhitungan PSO secara jelas digambarkan sebagai berikut:

Gambar. 4.2
Metode Perhitungan PSO



Gambar 9.3 Metode Perhitungan PSO

Sumber: Indonesian Railway Watch

4.5. Mekanisme Pengajuan PSO

Proses usulan kebutuhan dana PSO dilakukan sebagai berikut

- (1) Proses pelaksanaan mekanisme PSO:
 - a. Pelaksanaan PSO diterbitkan, memo koordinasi sebagai penugasan dari pemerintah (Ditjen Perkeretaapiaan) kepada PT. KA
 - b. Usulan PSO dari PT. KA kepada Menteri Perhubungan
 - c. Evaluasi usulan PSO oleh Tim Antar Departemen (Departemen Perhubungan, Bappenas, dan Departemen Keuangan)
 - d. Pengajuan dana dari Menteri Perhubungan ke Menteri Keuangan
 - e. Pelaksanaan PSO dan pelayanan yang harus dilakukan dituangkan dalam kontrak antara Ditjen Perkeretaapiaan dengan PT. KA
 - f. Penggunaan dana PSO ditujukan untuk pelayanan angkutan KA kelas ekonomi dengan target sesuai dengan yang tercantum dalam kontrak, prioritas pada: (i) Keselamatan; (ii) *Basic Comfort*; (iii) Penurunan penumpang tidak berkarcis khususnya di Jabotabek

- (2) Realisasi pelaksanaan dilaporkan secara triwulan
- a. Pemerintah melakukan monitoring pelaksanaan PSO secara periodik ke daerah
 - b. Proses pencairan dana dilakukan verifikasi oleh Dephub
 - c. Pada akhir tahun anggaran diaudit oleh BPK



BAB 5
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SUBSIDI PSO PADA KRL EKONOMI
JABOTABEK

5.1. Pembahasan

Salah satu bentuk dari kegagalan pasar (*market failure*) adalah ketidakmampuan (atau ketidakmauan) dari pasar untuk menyediakan barang publik. Karena mekanisme pasar ini tidak berjalan sempurna, maka pemerintah mengambil alih tugas untuk menyediakan barang publik tersebut bagi kepentingan masyarakat. Penyediaan barang publik ini dibiayai oleh pajak yang dipungut oleh pemerintah dari masyarakat. Alasan mengapa pasar (baca swasta) enggan untuk memproduksi barang publik tersebut dikarenakan karakteristik dari barang publik yang bersifat *non exclusion* dan *non rivalry*.

Non rivalry merujuk pada karakteristik barang publik dapat dikonsumsi secara bersamaan oleh setiap orang tanpa menghilangkan manfaat dari masing-masing pihak yang mengkonsumsinya. Sedangkan *non exclusion* mengandung pengertian bahwa seseorang tidak perlu membayar sejumlah uang untuk dapat menikmati manfaat dari suatu barang yang dikategorikan barang publik. Tetapi dalam beberapa kasus ada jenis barang yang dapat dikategorikan sebagai barang publik, namun dia juga mengandung karakteristik barang privat didalamnya. Angkutan umum seperti kereta api bisa dijadikan contoh dimana semua orang dapat mengkonsumsinya secara bersamaan, namun pihak yang mengkonsumsinya diharuskan membayar kepada produsen yang memproduksinya. Angkutan umum seperti kereta api dapat diklasifikasikan sebagai barang semi publik atau barang publik semu (*quasy public goods*).

Keterlibatan pemerintah dalam memproduksi barang publik ini secara tidak langsung tersirat dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat tentang tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yaitu melindungi tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan berpartisipasi dalam rangka menciptakan perdamaian dunia. Hal ini kemudian dipertegas dalam pasal 33 ayat 2 UUD 1945

yang menyebutkan cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Juga didalam pasal 34 ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Kebutuhan untuk dapat menikmati pelayanan transportasi yang aman dan nyaman merupakan hak masyarakat. Pembangunan sarana dan prasarana transportasi yang baik disatu sisi dapat mendukung upaya pembangunan ekonomi. Adanya sarana dan prasarana transportasi yang baik selain mendukung terhadap mobilitas manusia, yang lebih penting lagi adalah dengan adanya sarana dan prasarana transportasi yang baik dapat mengoptimalkan arus perpindahan barang dan jasa sehingga memperlancar kegiatan ekonomi.

Walaupun pembangunan sarana dan prasarana transportasi disatu sisi baik untuk mendukung upaya pembangunan ekonomi, disisi lain akan berkonsekuensi pada peningkatan penggunaan sumber daya seperti bahan bakar minyak (BBM). Apabila pembangunan sarana dan prasarana transportasi lebih memihak terhadap pengguna kendaraan pribadi, maka konsekuensi yang dihadapi selain pemborosan penggunaan bahan bakar juga dapat menghambat produktivitas masyarakat karena terjadinya kemacetan.

Problematika inilah yang sekarang dialami oleh kota-kota besar di Indonesia khususnya kota Jakarta dan sekitarnya (Jabotabek). Pertumbuhan kendaraan bermotor di ibukota naik secara signifikan. Ironisnya, pertumbuhan kendaraan bermotor tersebut tidak diimbangi oleh penambahan panjang jalan, sehingga jalan-jalan di Jakarta dan kota-kota yang selama ini menjadi penyangga Jakarta (Bekasi, Depok, Bogor, Tangerang, Serpong) tidak mampu lagi untuk menampung kendaraan bermotor di atasnya. Data dari Direktorat Lalu Lintas Polda Metro Jaya menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 2001-2006 saja jumlah kendaraan bermotor roda empat bertambah dari 1,345 juta unit pada tahun 2001 menjadi 1,829 juta unit pada tahun 2006. Sementara itu, pertumbuhan sepeda motor dalam kurun waktu 2001-2006 bertambah dari 2,446 juta unit pada tahun 2001 menjadi 5,253 juta unit pada tahun 2006 atau meningkat hampir 250 persen. Pada akhir tahun 2007, jumlah kendaraan bermotor di Jakarta mencapai

hampir 5,7 juta unit dengan rata-rata pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor dalam lima tahun terakhir mencapai 9,5 persen per tahun. Ironisnya, masyarakat lebih menyukai menggunakan kendaraan pribadi yaitu sebanyak 98,5 persen atau setara dengan 5,6 juta unit. Sementara sisanya yaitu 1,5 persen atau setara dengan 87.976 unit angkutan umum yang digunakan oleh masyarakat untuk bepergian. Hal ini nyatanya tidak diimbangi oleh ketersediaan jalan di Jakarta, dimana Jakarta saat ini hanya memiliki panjang jalan 7.650 km dengan luas 40,1 km². Ironisnya, pertumbuhan panjang jalan di Jakarta hanya 0,01 persen per tahun.

Salah satu faktor mengapa masyarakat cenderung untuk menggunakan kendaraan pribadi dibandingkan menggunakan kendaraan umum dikarenakan semakin mahalnya ongkos transportasi umum yang harus ditanggung oleh masyarakat. Hal ini dipicu oleh kenaikan harga BBM sebanyak tiga kali oleh pemerintah plus inflasi yang mengakibatkan kenaikan harga suku cadang kendaraan. Para pengusaha angkutan mau tidak mau harus membebani seluruh biaya tersebut kepada konsumen. Selain itu tidak dapat dipungkiri lagi sarana transportasi umum di Jakarta kondisinya masih sangat memprihatinkan. Angkutan umum yang tidak layak operasi, pengemudi yang ugal-ugalan, serta menaikkan atau menurunkan penumpang di sembarang tempat merupakan potret buram dari gambaran sehari-hari potret transportasi umum di Jakarta. Pemerintah DKI Jakarta berupaya untuk membenahi sarana transportasi publik di Jakarta antara lain dengan mengoperasikan bus Transjakarta, serta berencana untuk membangun sarana dan prasarana transportasi publik lainnya seperti monorel ataupun subway.

Saat ini, jenis sarana transportasi publik yang efektif untuk diterapkan di kota metropolitan seperti Jakarta adalah transportasi publik yang berbasiskan pada rel. Transportasi publik yang berbasiskan rel sendiri di Jakarta telah lama ada yaitu KRL Jabotabek yang berfungsi sebagai kereta komuter yang menghubungkan Jakarta dengan kota-kota disekitarnya. Keberadaan KRL Jabotabek ini cikal bakalnya sudah ada sejak zaman pemerintahan kolonial Hindia Belanda. KRL Jabotabek sendiri saat ini dioperasikan oleh PT.Kereta Api Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek. Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek

sendiri saat ini mengoperasikan dua jenis layanan KRL Jabotabek yaitu KRL ekonomi dan KRL AC Ekspres.

KRL ekonomi Jabotabek lebih diminati oleh masyarakat dikarenakan tarif yang diberlakukan sangat terjangkau oleh masyarakat bila dibandingkan tarif transportasi umum lainnya seperti bus kota. Tarif yang murah ini dimungkinkan mengingat tarif KRL ekonomi ini disubsidi oleh pemerintah. Subsidi dalam rangka penugasan pelayanan umum atau *Public Service Obligation* (PSO) ini bertujuan agar PT.KA menjual tiket KA ekonomi dibawah dari biaya produksi yang dikeluarkan. Sementara selisih kekurangan biaya produksi tersebut dibayar oleh pemerintah dalam bentuk kompensasi subsidi PSO. Dengan adanya subsidi PSO ini maka masyarakat tetap dapat menjangkau tarif yang ditetapkan oleh badan penyelenggara yaitu PT.KA. Sementara bagi badan penyelenggara sendiri, kompensasi berupa subsidi PSO ini dapat digunakan untuk menutup kerugian akibat memproduksi barang atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Kebijakan untuk memberikan subsidi bagi BUMN yang bertugas menyediakan pelayanan umum bagi masyarakat dalam bentuk skema PSO, pertama kali diperkenalkan pada tahun 1995 atas saran Bank Dunia. Secara kebetulan pula PT.KA adalah BUMN yang pertama kali diberikan subsidi oleh pemerintah melalui skema PSO ini seiring dengan diterbitkannya kebijakan transportasi perkeretaapian yang tercantum dalam *Goal and Policies for Development of the Railway Transport Sub Sector*.

Atas saran Bank Dunia pula, manajemen Daerah Operasi I Jakarta dikembangkan dengan membentuk Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek agar fokus pada pelayanan angkutan kereta komuter (KRL Jabotabek). Seiring dengan berjalannya waktu, keberadaan KRL Jabotabek ini semakin vital dalam mengakomodasi kebutuhan masyarakat akan sarana transportasi yang cepat dan terjangkau. Ditambah lagi dengan semakin bertambahnya penduduk dan penyebaran wilayah pemukiman yang semakin meluas serta pertumbuhan sentra-sentra kegiatan ekonomi baru, membutuhkan sarana dan prasarana transportasi khususnya transportasi publik.

KRL ekonomi Jabotabek seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, banyak diminati oleh masyarakat dikarenakan tarif yang dikenakan sangat

terjangkau terutama bagi masyarakat dari kelompok menengah kebawah. Secara garis besar ada tiga tujuan yang hendak dicapai dari pemberian subsidi terhadap BUMN penyedia layanan umum melalui skema PSO ini; *Pertama*, agar barang dan jasa yang diproduksi oleh BUMN dapat terjangkau bagi masyarakat; *Kedua*, melalui skema PSO ini, maka dapat tercipta akuntabilitas dan transparansi dalam penggunaan anggaran negara yang digunakan untuk subsidi PSO ini. Dengan adanya subsidi kepada BUMN melalui skema PSO, pemerintah dapat mengukur subsidi yang diberikan berdasarkan performansi yang ditentukan. Skema PSO mengharuskan adanya kontrak antara pemerintah dengan badan penyelenggara pelayanan umum. Untuk kereta api, kontrak PSO disepakati antara Departemen Perhubungan mewakili pemerintah selaku regulator dengan PT.KA selaku Badan Penyelenggara angkutan perkeretaapian di tanah air; *Ketiga*, skema pendanaan pelayanan umum melalui subsidi PSO ini diharapkan dapat merangsang swasta untuk mau turut serta memproduksi barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Pada kenyataannya, kewajiban pelayanan umum ini justru membebani PT.KA dan berdampak pada kinerja PT.KA. Sebagai dampak dari buruknya kinerja PT.KA maka pelayanan kepada masyarakat dari segi kuantitas dan kualitas menurun dan tidak optimal. Tarif yang rendah disatu sisi memang sangat menolong masyarakat. Namun, di sisi lain tarif yang murah ini juga mendorong masyarakat untuk berperilaku negatif dalam menggunakan kereta api. Akibat animo masyarakat yang begitu tinggi dalam menggunakan KRL ekonomi, seringkali KRL ekonomi disesaki oleh penumpang terutama pada jam-jam sibuk pada pagi dan sore hari. Penumpang tidak hanya memenuhi gerbong tetapi juga hingga ke atap atau kabin masinis yang sesungguhnya telah dilarang. Penuh sesaknya KRL ekonomi ini tentunya berkonsekuensi pada perawatan armada KRL ekonomi yang membutuhkan biaya yang sangat besar. Apalagi kondisi sebagian besar armada KRL ekonomi yang saat ini dimiliki oleh Divisi Jabotabek sebagian besar sudah berusia tua dan tingkat kesiapan operasinya sangatlah rendah yaitu hanya sebanyak 160 unit KRL ekonomi yang dalam kondisi Siap Operasi (SO) untuk melayani penumpang setiap harinya. Kondisi ini sangat jauh berbeda dengan armada KRL AC ekspres yang juga dimiliki oleh Divisi

Jabotabek, dimana jumlah kereta yang dalam kondisi Siap Operasi (SO) mencapai 198 unit dengan okupansi penumpang yang jauh lebih kecil dari bila dibandingkan dengan KRL ekonomi.

Selain itu, tingginya biaya perawatan KRL ekonomi ini juga disebabkan oleh faktor perilaku masyarakat dalam menggunakan KRL ekonomi seperti merusak pintu otomatis kereta, mencuri lampu, pedagang asongan yang memakai kereta dorong, kaca yang pecah, dan sebagainya. Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara mendalam dengan M. Dahlan yang saat ini menjabat sebagai Kepala Seksi Sarana Divisi Jabotabek:

Memang diakui bahwa kondisi KRL ekonomi cukup memprihatinkan seperti banyak kaca yang pecah dan lampu yang mati. Tetapi perilaku masyarakat juga yang menyebabkan semua itu seperti lampu-lampu di KRL ada beberapa kasus yang memang sengaja dimatikan oleh para penumpang dari kabin. Jadi biaya perawatan KRL lebih banyak dihabiskan untuk mengurus hal tersebut seperti kaca yang pecah, lampu mati. Karena saya dulu juga pernah naik KRL. Kondisi KRL ekonomi yang memprihatinkan juga disebabkan oleh banyak pedagang yang berjualan memakai roda dari besi sehingga menyebabkan lantai rusak. Lampu dan kipas angin yang diambil. Februari 2008 diadakan bulan tertib KRL. Sekarang penumpang terutama KRL ekonomi dilarang naik di kabin masinis, tetapi yang naik di kabin masinis bagian belakang susah ditertibkan.¹

Dengan adanya kompensasi subsidi PSO kepada PT.KA untuk mengoperasikan KA ekonomi termasuk KRL ekonomi, setidaknya dapat menutup kerugian operasional sekaligus dapat digunakan untuk melakukan peremajaan terhadap armada KRL ekonomi yang dimiliki. Namun, pada kenyataannya subsidi PSO untuk PT.KA justru digunakan oleh PT.KA untuk menutup kerugian operasional perusahaan dari unit usaha yang mengalami kerugian. Keadaan ini sangatlah dimungkinkan mengingat subsidi PSO untuk

¹ Wawancara mendalam dengan Bapak M. Dahlan, Kasi Sarana Divisi Jabotabek, tanggal 9 April 2008

PT.KA masih dikumpulkan secara terpusat di kantor pusat PT.KA di Bandung baru kemudian dialokasikan ke masing-masing Daerah Operasi (Daops) yang mengoperasikan KA-KA ekonomi seperti yang tercantum dalam kontrak PSO. Menurut penuturan Direktur Eksekutif Indonesian Railway Watch salah satu LSM yang konsisten menyoroti tentang permasalahan perkeretaapian di tanah air, Taufik Hidayat, disinyalir PT.KA masih memasukkan KA-KA ekonomi yang sesungguhnya sudah tidak dioperasikan lagi oleh PT.KA². Keadaan ini bisa saja terjadi mengingat usulan PSO datang dari badan penyelenggara dan bukan pemerintah yang memberikan inisiatif. Selain itu praktek ini bisa terjadi mengingat masih lemahnya monitoring dan evaluasi penyelenggaraan PSO yang dilakukan oleh BUMN pelaksana kegiatan PSO.

Perihal penggunaan subsidi PSO untuk menutup kerugian dari PT.KA diakui secara langsung oleh M. Dahlan. Hal ini terlihat dari kutipan wawancara mendalam sebagai berikut:

Penumpang KA ekonomi yang ada dalam data yang berkarcis. Dilihat dari jumlah penumpang. Jabotabek merupakan bagian dari PT.KA. subsidi dikumpulkan di kantor pusat (bandung). Ada beberapa daerah yang rugi seperti Bandung (Daop 2) dan Jember (Daop 9). Sebagian PSO yang diterima oleh PT.KA digunakan untuk menutup kerugian. Jadi sebenarnya Jabotabek itu sendiri tidak menerima subsidi.³

Selain mengandalkan subsidi PSO untuk menutupi kerugian dari mengoperasikan KA-KA ekonomi, PT.KA melakukan praktek subsidi silang dengan cara sebagian keuntungan dari KA-KA komersil (kelas eksekutif dan bisnis) digunakan untuk menutup biaya operasional KA-KA ekonomi. Setidaknya, praktek subsidi silang ini berlangsung sampai pada tahun 2002 dimana pada tahun tersebut, pemerintah mengeluarkan deregulasi di bidang penerbangan. Dampak dari adanya deregulasi penerbangan tersebut adalah menjamurnya

² Peneliti berkesempatan secara langsung untuk menemui Bapak Taufik Hidayat di Bandung. Namun, saat itu beliau tidak bersedia diwawancarai dengan alasan harus menghadiri suatu acara seminar. Informasi ini didapat peneliti dari hasil obrolan di dalam mobil dengan Bapak Taufik Hidayat

³ Wawancara mendalam dengan Bapak M. Dahlan, Kasi Sarana Divisi Jabotabek, tanggal 9 April 2008

maskapai penerbangan yang menawarkan penerbangan murah. Rute yang ditawarkan pun pada umumnya bersinggungan dengan rute-rute KA yang selama ini menjadi andalan bagi PT.KA seperti ke Surabaya, Surakarta, atau Yogyakarta. Pesawat udara selain menawarkan harga tiket yang murah (*low cost carrier*) yang lebih penting unggul dalam faktor waktu tempuh yang lebih cepat sesuatu yang tidak dimiliki oleh kereta api. Pukulan kedua bagi PT.KA adalah dengan dibukanya tol Cipularang yang menghubungkan Jakarta dengan Bandung. Dengan adanya tol ini, waktu tempuh Jakarta-Bandung yang semula 5-6 jam kini hanya 2,5-3 jam saja. Tak pelak KA andalan PT.KA yang melayani rute ini yaitu KA Parahyangan dan Argo Gede menjadi sepi penumpang. Padahal KA inilah yang menjadi andalan terakhir PT.KA untuk menutup kerugian operasional dari rute KA yang lain sekaligus untuk menutup kekurangan biaya operasional dari KA ekonomi. Tidaklah mengherankan pula apabila tarif KA untuk rute Jakarta-Bandung ini relatif lebih mahal bila dibandingkan dengan KA untuk rute yang lebih jauh dengan kelas yang sama.

Praktek subsidi silang yang dilakukan oleh PT.KA ini menimbulkan dampak negatif bagi perusahaan. PT.KA tidak mampu untuk memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat. Kondisi ini dimungkinkan mengingat sebelum adanya deregulasi penerbangan, masyarakat tidak memiliki pilihan dalam memilih moda transportasi untuk bepergian mengingat harga tiket pesawat udara yang relatif jauh lebih mahal bila dibandingkan dengan tarif kereta api. Mengingat kereta api di Indonesia masih dimonopoli oleh PT.KA, maka sebagai konsekuensinya masyarakat "dipaksa" untuk menerima pelayanan PT.KA sekalipun pelayanan yang diberikan sangat buruk karena tidak adanya pilihan lain. Namun, setelah pesawat udara menawarkan tiket dengan harga yang kurang lebih sama dengan harga tiket kereta api namun unggul dalam kecepatan, maka secara pasti dan perlahan kereta api mulai ditinggalkan oleh masyarakat dan beralih menggunakan pesawat udara. Termasuk didalamnya masyarakat kelas menengah yang menjadi segmen terbesar dari pengguna kereta api kelas komersil (eksekutif dan bisnis).

Disamping itu, praktek subsidi silang pada kenyataannya mengandung nuansa ketidakadilan. Subsidi silang merupakan sesuatu hal yang tidak

diinginkan karena biaya penyediaan layanan non-komersil suatu kelompok pengguna harus ditanggung oleh kelompok pengguna yang lain dan bukan oleh pemerintah. Faktanya, praktek subsidi silang membuat kesempatan PT.KA untuk melakukan perawatan serta investasi pada sarana dan prasarana kereta api seperti pada gerbong dan lokomotif menjadi terbatas. Akhirnya, seringkali terjadi peristiwa kecelakaan kereta api yang secara langsung disebabkan oleh perawatan sarana dan prasarana kereta api yang kurang baik seperti kereta api yang anjlok karena rel yang telah tua atau dicuri, lokomotif yang mogok karena usianya yang sudah tua, dan sebagainya.

Mengingat kedepannya peran kereta api akan semakin vital dalam mengangkut manusia serta barang, saat ini pemerintah tengah mengulurkan kebijakan untuk merevitalisasi kereta api. Hal ini ditunjukkan antara lain dengan alokasi dana APBN sebesar 19 triliun rupiah untuk mendukung program revitalisasi perkeretaapian ini. Sasaran dari program revitalisasi perkeretaapian ini antara lain perbaikan sarana dan prasarana serta peningkatan kapasitas jaringan yang telah ada sehingga dapat menampung volume perjalanan KA yang semakin meningkat setiap tahunnya. Program revitalisasi perkeretaapian yang sudah terealisasi antara lain menghidupkan kembali jalur-jalur KA yang telah mati seperti jalur kereta api di Aceh, Bogor-Sukabumi, dan Sumedang-Jatinangor. Juga dilakukan pembangunan jalur kereta api baru seperti pembangunan Double-Double Track Manggarai-Cikarang dan pembangunan kereta bandara.

Secara khusus program revitalisasi perkeretaapian ini diharapkan dapat menjadi stimulus bagi pihak swasta untuk ikut berpartisipasi dalam pengelolaan kereta api di tanah air. Hal ini mengingat beban PT.KA sebagai operator tunggal perkeretaapian sudah demikian berat. PT.KA sesuai dengan peraturan yang berlaku selain mengoperasikan sarana dan prasarana perkeretaapian juga diwajibkan untuk melakukan perawatan atas sarana dan prasarana yang menurut UU No. 23 tahun 2007 tentang perkeretaapian pemerintah adalah pemilik prasarana seperti jalan dan jembatan kereta api. hal ini sejalan dengan isi Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga menteri (Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala

Bappenas). Isi SKB tersebut mengatur mekanisme mana yang menjadi kewajiban pemerintah sebagai regulator dan PT.KA selaku operator. PT.KA sebagai operator kereta api diberikan kompensasi atas biaya perawatan prasarana perkeretaapian dalam bentuk *Infrastructure Maintenance Operation* (IMO) sekaligus kewajiban untuk melakukan misi pelayanan umum pemerintah dengan kompensasi berupa subsidi *Public Service Obligation* (PSO). Sebaliknya PT.KA sebagai operator harus membayar kepada pemerintah sebagai pemilik prasarana kereta api atas pemakaian prasarana kereta api dalam bentuk *Track Acces Charge* (TAC). Adanya skema PSO, IMO, dan TAC ini memang sejak semula dirancang agar swasta mau ikut serta dalam mengelola kereta api. Namun, ketiga skema PSO, IMO, dan TAC masih belum terimplementasikan secara optimal kecuali skema PSO. Sebagai akibatnya, pemerintah dan juga PT.KA kesulitan untuk melakukan perawatan atas sarana dan prasarana kereta api.

Perihal keterlibatan peran swasta memang masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah selaku regulator perkeretaapian. Keengganan swasta ini dipicu oleh faktor tingginya investasi yang diperlukan untuk terjun dalam bisnis kereta api. Menurut pengamat perkeretaapian yang juga sekaligus ketua umum Masyarakat Kereta Api (Maska), Hendrowijono, hampir di semua negara yang memiliki jaringan transportasi kereta api, keterlibatan pemerintah dalam membangun sarana dan prasarana perkeretaapian mutlak diperlukan. Hampir seluruhnya dibangun oleh pemerintah masing-masing negara sekalipun negara itu dari segi ekonomi telah tergolong maju seperti di negara-negara Eropa. Hal ini dapat dilihat dari kutipan wawancara mendalam sebagai berikut:

Begini ya...peranan kereta api masih rendah hanya 3 % dari angkutan massal perkotaan. Padahal di kota-kota besar lainnya antara 15-20%. Minimal 15%, rata-rata 17 atau 18%. Di kita Cuma 3 %. 3% pun udah kayak gitu kan. Nah kalau kereta mau sampai tingkat 17% persen intinya dia harus bangun jaringan kemana-mana di kotaitu. Biar pun ia nanti di spin of menjadi perusahaan sendiri saya kira kalau bukan pemerintah yang bangun gak akan bisa. Kayak misalnya jalur MRT. Ini kan MRT kereta juga. Pemerintah kan bukan PT.KA atau pemerintah,

Ditjen KA tidak punya uang untuk bangun itu, harus ada investor. Investor nantinya akan mikir akan kembali dalam beberapa lama dan investor akan bilang pembebasan tanah bukan saya tapi pemerintah yang harus membebaskan tanah dan sebagainya. Bikin jalur misalnya dari timur ke barat atau menyilang dari Priok misalnya sampai Kebayoran, Blok M. Siapa yang ngebangun karena swasta nggak akan sanggup membangun. Dengan spin of itu pun tidak akan cocok untuk merangsang pembangunan jalur kereta kecuali kalau pemerintah yang turun tangan.⁴

Dari wawancara mendalam yang dilakukan oleh peneliti terhadap Hendrowijono di atas, terdapat beberapa faktor yang menjadi penyebab sulitnya swasta masuk dalam bisnis kereta api. Pertama, yaitu ketersediaan lahan yang akan digunakan sebagai jalur KA sangatlah minim apalagi jika kita melihat dalam konteks wilayah Jabotabek dimana 90% mobilitas penumpang kereta api berada di Jabotabek. Selain minimnya ketersediaan lahan biaya yang diperlukan dalam pembebasan lahan pun sangat besar. Hal ini dapat dilihat dari masih terkatung-katungnya pembebasan lahan yang dibutuhkan untuk pembangunan jalur ganda (double-double track) antara Manggaarai- Cikarang. Kedua, tingkat pengembalian investasi yang dikeluarkan baik dalam bentuk *Return of Asset* (ROA) maupun *Return of Investment* (ROI) membuat pembangunan prasarana kereta api.

Senada dengan pernyataan Hendrowijono di atas, dari kalangan internal PT.KA sendiri menyangsikan apabila swasta mau terlibat dalam mengelola kereta api ataupun dalam lingkup kecil, ikut serta dalam pengelolaan KRL Jabotabek. Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara mendalam dengan Ahmad Sujadi, Kepala Humas Daerah Operasi I Jakarta:

Saya kira tidak ada yang mau karena investasi KA sangat mahal. Gerbongnya kereta api yang KRL bekas pasarannya kan 800 juta sampai 1 miliar. Kalau beli baru 8 milyar sampai 10 milyar per

⁴ Wawancara mendalam dengan Bapak Hendrowijono ketua Masyarakat Kereta Api tanggal 9 Mei 2008

*gerbong. Jadi uang 80 miliar baru dapat keretanya saja belum bisa jalan. Mahal sekali...makanya gak ada yang mau. Di Jepang kenapa bisa untung karena propertinya mendukung. Disana kan ee...subsidiya dari properti. PT.KA berharap yang terjadi seperti itu. Makanya nanti PT.KA akan ada perusahaan properti KA.*⁵

Secara umum memang sangat sulit apabila swasta juga diharuskan untuk membangun jalur KA baru. Namun, tidak menutup kemungkinan peluang swasta untuk berinvestasi yaitu dengan cara mengoperasikan kereta-keeta milik sendiri. Namun, lagi-lagi hal ini terkendala oleh mahalnya harga gerbong ataupun lokomotif baru maupun yang bekas. Sebagai gambaran menurut keterangan yang peneliti dapat dari M. Dahlan, harga satu gerbong KRL bekas eks Jepang adalah sekitar Rp.800 juta per unitnya belum termasuk ongkos untuk pengirimannya. Sementara untuk bisa mengoperasikan KRL minimal dibutuhkan 8 unit gerbong untuk setiap rangkaian keretanya. Sedangkan untuk harga satu gerbong baru buatan PT. INKA sangat mahal mencapai Rp. 15 miliar per unitnya.

Sedikit berbeda dengan pernyataan M. Dahlan terkait dengan peran serta swasta dalam ikut mengelola kereta api khususnya di Jabotabek. Menurutnya, faktor keengganan swasta dikarenakan kondisi masyarakat yang masih belum sepenuhnya bisa dikatakan tertib dalam menggunakan kereta api. Hal yang berimplikasi langsung terhadap biaya yang dilakukan untuk melakukan perawatan armada. Selain itu masih carut-marutnya pengelolaan KRL Jabotabek yang masih satu jalur dengan KA-KA luar kota sehingga seringkali harus mengalah. Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara mendalam dengan M. Dahlan sebagai berikut:

Kalau mengenai PSO tersebut, wah kita happy kalo PSO-nya dikasih ke kita (Jabotabek) 100% ha...ha..ha..untuk kedepannya sebenarnya kita gak pengen ada PSO-PSO-an, pokoknya pasar aja yang menentukan, tetapi masyarakat kita kan gak bisa. Kalau swasta mau masuk silahkan saja, tapi kan kondisi kayak gini

⁵ Wawancara mendalam dengan Kepala Humas Daerah Operasi I Jakarta, Ahmad Sujadi, tanggal 8 Mei 2008

*swasta mana ada yang mau masuk. Gak ada kereta api yang untung didunia ini.*⁶

Melihat kondisi dari semua ini, maka masyarakat masih harus bersabar dengan kondisi pelayanan KRL ekonomi Jabotabek. PT.KA masih berkuat pada segudang permasalahan mulai dari keterbatasan armada, perilaku masyarakat yang tidak tertib, banyaknya penumpang gelap (*free riders*), dan beban dari Divisi Jabotabek sebagai penyumbang pendapatan bagi PT.KA yang saat ini mengalami keterpurukan. Perihal masih pentingnya campur tangan pemerintah dalam perkeretaapian, menurut ketua Maska, Hendrowijono, di negara maju seperti negara-negara Eropa keterlibatan pemerintah pun masih sangat besar. Salah satunya ditandai dengan besaran subsidi yang diberikan kepada perusahaan kereta api. Begitu pun dengan besarnya subsidi yang diberikan kepada perusahaan kereta api di Eropa masih menjadi sumber pendapatan utama bagi perusahaan. Hal ini dapat dilihat dari kutipan wawancara mendalam dengan Hendrowijono sebagai berikut:

*Ya. Malah di beberapa tempat yang saya tahu, di Eropa itu, Belanda-Belgia, dari 100% pendapatan kereta itu, 50-55% itu berasal dari PSO. Kalau di kita itu PSO-nya gak sampai 25%.*⁷

Melihat hal tersebut, keberhasilan negara-negara maju di Eropa atau Amerika serta Jepang dalam menciptakan sistem transportasi publik yang bisa diandalkan salah satunya dikarenakan keberpihakan dari pemerintah masing-masing negara terhadap sarana transportasi publik seperti kereta api, dengan jalan memberikan subsidi agar tarif yang diberlakukan menjadi terjangkau oleh masyarakat. Namun, untuk Indonesia hal ini masih sulit untuk diwujudkan mengingat keputusan untuk memberikan subsidi PSO kepada suatu BUMN untuk melayani masyarakat masih tergantung pada kemampuan anggaran pemerintah dan bukan dilihat dari beban BUMN dalam melakukan misi pelayanan umum tersebut.

⁶ Wawancara mendalam dengan Bapak M. Dahlan, Kasi Sarana Divisi Jabotabek, tanggal 9 April 2008

⁷ Wawancara mendalam dengan Bapak Hendrowijono ketua Masyarakat Kereta Api tanggal 9 Mei 2008

Kebijakan pemberian subsidi PSO sendiri kepada suatu BUMN sangatlah tergantung kepada kemampuan anggaran pemerintah. Subsidi PSO yang diberikan kepada PT.KA untuk mengoperasikan KA ekonomi masih jauh dari besaran dana yang diajukan oleh PT.KA. Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut.

Tabel 5.1.
Besaran Subsidi PSO Kereta Api 2000-2004

(dalam jutaan)

No	Tahun	Usulan	Penetapan	Perhitungan BPK (Audited)	Kekurangan Pembiayaan
1	2000	241,595	59,184	403,212	344,028
2	2001	147,049	60,00	343,509	283,509
3	2002	161,912	60,00	257,797	197,797
4	2003	250,194	102,200	354,595	248,395
5	2004	285,855	140,00	403,717	263,717
Jumlah		1.086,605	425,384	1.762,830	1.337,446

Sumber: Departemen Perhubungan, PT.KA, Indonesian Railway Watch

Berdasarkan tabel diatas, terlihat bahwa selama kurun waktu 2000-2004 total subsidi PSO yang belum dibayar oleh pemerintah mencapai Rp. 1,3 triliun lebih. Untuk tahun 2006 PT.KA mengusulkan kepada pemerintah kebutuhan dana PSO sebesar Rp. 1,224 triliun. Dana sebesar ini direncanakan akan digunakan untuk operasional KA ekonomi di Jawa, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan. Namun, untuk tahun 2006 realiasi subsidi PSO hanyalah sebesar Rp. 350 miliar. Tahun 2007 realisasi subsidi PSO untuk PT.KA meningkat menjadi Rp. 485 miliar. Dan pada tahun 2008 dengan pertimbangan pemerintah menaikkan harga BBM, maka realisasi subsidi PSO untuk PT.KA bertambah menjadi Rp.550 miliar. Tujuan dari dinaikkannya besaran subsidi ini agar PT.KA tidak menaikkan tariff KA kelas ekonomi disamping untuk menutup kekurangan dari besaran subsidi PSO tahun sebelumnya.

Sebagai akibat dari masih rendahnya besaran subsidi PSO yang diterima oleh PT.KA, maka berdampak pada penurunan kuantitas dan kualitas dari sarana dan prasarana kereta api yang dimiliki oleh PT.KA. Data dari Indonesian Railway Watch (IRW) menunjukkan penurunan kuantitas dari sarana dan prasarana yang signifikan jika dibandingkan sebelum kemerdekaan Republik Indonesia seperti ditunjukkan dalam tabel berikut.

Tabel 5.2
Perbandingan Kuantitas Sarana Perkeretaapian

Sarana Perkeretaapian	Tahun 1939	Tahun 1956	Tahun 2000	Keterangan
Panjang jalan	6.811 km	6.096 km	4.030 km	Turun 41% dalam rentang waktu 61 tahun
Jumlah stasiun dan pemberhentian		1.516	571	Turun 62% dalam rentang waktu 45 tahun
Jumlah lokomotif	1.314	Tidak ada data	530	Turun 60% dalam rentang waktu 61 tahun
Jumlah penumpang	146,9 juta	Tidak ada data	191,9 juta	Naik 30% dalam rentag waktu 45 tahun

Sumber: Indonesian Railway Watch

Sangatlah ironis, perkeretaapian tanah air yang sebelumnya sangatlah maju bahkan jaringan kereta api Hindia Belanda tersebut adalah yang terbesar jika dibandingkan dengan negara-negara jajahan bangsa Eropa lainnya seperti Inggris di Asia Tenggara. Memang harus diakui, motivasi pemerintah kolonial Hindia Belanda saat itu lebih didorong oleh faktor ekonomi semata. Seperti misalnya pembangunan jalur kereta api di Sumatera Barat dan Sumatera Selatan dibuka oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda ketika ditemukannya deposit tambang batu bara yang melimpah dikedua wilayah tersebut. Namun, tidak dapat dipungkiri pembangunan jaringan jalan kereta api yang dibangun pemerintah kolonial tersebut juga berperan penting dalam mendukung kegiatan ekonomi masyarakat Hindia Belanda saat itu.

Ketidakmampuan PT.KA dalam melakukan perawatan terhadap sarana dan parsarana kereta api yang dimilikinya sedikit banyak disumbang oleh faktor rendahnya tarif yang dikenakan kepada masyarakat terutama tarif KA ekonomi. Permasalahan mengenai besaran tarif KA ekonomi belum diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sangatlah berbeda dengan tairf untuk jalan tol misalnya yang bahkan dijamin secara langsung dengan UU bahwa

akan ada penyesuaian tarif jalan tol setiap dua tahun sekali sesuai dengan besaran inflasi. Selain itu, kewenangan penyesuaian tarif untuk KA ekonomi kewenangan keputusannya masih berada ditangan pemerintah dan persetujuan untuk kenaikan tarif KA ekonomi haruslah mendapat persetujuan dari DPR sehingga memakan waktu pembahasan yang lama. Kenaikan tarif KA ekonomi yang dilakukan selama ini pun masih cenderung dilakukan pada moment tertentu seperti kenaikan harga BBM atau Tarif Dasar Listrik (TDL) padahal sesungguhnya unsur biaya operasional KA ekonomi sangatlah banyak tidak hanya pada BBM atau listrik semata. Sebagai contoh adalah kenaikan tarif pada KRL ekonomi Jabotabek yang sejak tahun 2002 hingga sekarang tidak pernah lagi mengalami kenaikan.

Pada KRL ekonomi Jabotabek sendiri, pasca terbentuknya Divisi Jabotabek tahun 2001 telah beberapa kali dilakukan penyesuaian tarif KRL kelas ekonomi. Dalam rentang antara 1998-2002 pemerintah telah berulang kali menyesuaikan tarif KRL ekonomi Jabotabek yang bertujuan untuk menyesuaikan dengan angka inflasi yang berpengaruh pada biaya pokok produksi (BPP) dari KRL ekonomi itu sendiri. Kenaikan tarif KRL ekonomi Jabotabek pada tahun 1998 dilakukan tidak lama setelah adanya perubahan status perusahaan dari Perusahaan Umum menjadi Perusahaan Persero. Untuk kenaikan pada tahun 2000 didasarkan pada Surat Keputusan Menteri Perhubungan KM 59 tahun 2000.

Tabel 5.3
Tarif KRL Ekonomi Jabotabek Periode 1998-2000

NO	LINTAS	JARAK (KM)	TARIF KERETA API	
			1998	2000
1	Jakarta-Bogor	55	1000	1500
2	Jakarta-Depok	23	600	1000
3	Jakarta-Tangerang	25	600	600
4	Jakarta-Serpong	32	600	1000
5	Jakarta-Bekasi	27	400	600
6	Jakarta-Kerawang	63	800	2500
7	Depok-Nambo	22	500	1000
8	Manggarai-Bogor	45	800	1300
9	Manggarai-Bojonggede	33	600	1200
10	Manggarai-Depok	23	500	800
11	Manggarai-Jakarta	9	300	500
12	Manggarai-Bekasi	18	400	600
13	Manggarai-Angke	11	600	600
14	Jakarta-Bojonggede	42	800	1300
15	Jakarta_Tanjung Priok	6	500	600
16	Tanah Abang-Serpong	22	400	1000
17	Tanah Abang-Manggarai	6	400	600
18	Angke-Tangerang	20	1000	400
19	Depok-Tanah Abang	29	500	1000
20	Bogor-Tanah Abang	52	1000	1500
21	Bogor-Angke	56	1000	1500
22	Bogor-Depok	22	500	800
23	Bogor-Kampung Bandan	56	1000	1500
24	Serpong-Kampung Bandan	33	600	1500
25	Bekasi-Tanah Abang	26	500	600

Sumber: Departemen Perhubungan, PT.KA

Mengingat semakin meningkatnya biaya produksi KRL ekonomi Jabotabek, maka PT.KA mengusulkan kenaikan tarif KRL ekonomi Jabotabek sebesar 17 % pada tahun 2001 berdasarkan formula perhitungan:

Tabel 5.4
Mekanisme Perhitungan Kenaikan Tarif Tahun 2001

LINTAS	JARAK (KM)	TARIF KM 59/2000 (RP/ PNP)	BIAYA POKOK PENUMPANG (RP/KM)	KENAIKAN 17% THDP KM 59/ 2000	BIAYA POKOK PENUMPANG (RP/ KM)
1	2	3	4(3/2)	5(4*17%)	7
1	Tanah Abang-Manggarai	600	100	102	17

Sumber: Departemen Perhubungan, PT.KA

Dasar untuk usulan kenaikan tarif pada tahun 2001 ini adalah persentase kenaikan tarif jarak tertinggi sebesar 17 % dari jarak yang paling dekat yaitu Tanah Abang- Manggarai sejauh 6 km. Karena itulah, kenaikan tarif KRL ekonomi Jabotabek maksimal hanya boleh naik sebesar 17 % bagi semua jalur. Realisasi kenaikan tarif untuk usulan tahun 2001 baru terwujud pada tanggal 21 Juni 2002 melalui Surat Keputusan Menteri Perhubungan No. 35 tahun 2001 (KM 35/ 2002). Selain kenaikan tarif, SK Menteri Perhubungan ini juga memperkenalkan terobosan baru dalam pengenaan tarif kepada pengguna KRL ekonomi Jabotabek yaitu dengan diperkenalkannya sistem zona. Pembagian zona dibagi menjadi 8 zona dan karcis untuk setiap zona dibedakan oleh masing-masing warna. Masing-masing warna pada karcis KRL Ekonomi ini menggambarkan daerah cakupan wilayah yang dapat dilalui dengan karcis yang telah dibelinya. Inilah yang membedakan antara sistem tarif sebelumnya dengan sistem tarif berdasarkan zona wilayah. Sebelumnya tarif KRL ekonomi pada tahun 1998-2001 didasarkan pada satu karcis untuk satu kali tujuan. Dengan adanya sistem zona wilayah ini, pengguna jasa kereta api dapat menggunakan satu karcis untuk berpergian ke banyak tempat di dalam satu zona dengan hanya membayar satu kali. Alhasil sistem ini sesungguhnya sangat menguntungkan jika dipandang dari sisi konsumen. Selain itu dari sisi PT. KA sendiri pengkarcisan dengan sistem zona ini juga dapat menghemat biaya produksi dari pembuatan karcis itu sendiri.

Kenaikan tarif disusul dengan pemberlakuan zonaisasi wilayah pentarifan ini efektif berlaku sejak Juli 2002. Kemudian atas usulan PT. KA, maka pemerintah kembali menaikkan tarif KRL ekonomi Jabotabek pada Desember 2002. Tarif yang berlaku sejak Desember 2002 tersebut merupakan tarif yang berlaku sampai saat ini.

Tabel 5.5
Tarif KRL Ekonomi Jabotabek Periode 2002-sekarang

NO	LINTAS	JARAK (KM)	TARIF KERETA API	
			Juli 2002	Desember 2002
1	Jakarta-Bogor	55	2000	2500
2	Jakarta-Depok	23	1500	1500
3	Jakarta-Tangerang	25	1000	1000
4	Jakarta-Serpong	32	1500	1500
5	Jakarta-Bekasi	27	1000	1500
6	Jakarta-Kerawang	63	2000	2500
7	Depok-Nambo	22	1000	1000
8	Manggarai-Bogor	45	2000	2500
9	Manggarai-Bojonggede	33	2000	2000
10	Manggarai-Depok	23	1500	1500
11	Manggarai-Jakarta	9	1000	1000
12	Manggarai-Bekasi	18	1000	1500
13	Manggarai-Angke	11	1000	1000
14	Jakarta-Bojonggede	42	2000	2000
15	Jakarta_Tanjung Priok	6	1000	1000
16	Tanah Abang-Serpong	22	1500	1500
17	Tanah Abang-Manggarai	6	1000	1000
18	Angke-Tangerang	20	1000	1000
19	Depok-Tanah Abang	29	1500	1500
20	Bogor-Tanah Abang	52	2000	2500
21	Bogor-Angke	56	2000	2500
22	Bogor-Depok	22	1000	1500
23	Bogor-Kampung Bandan	56	2000	2500
24	Serpong-Kampung Bandan	33	1500	1500
25	Bekasi-Tanah Abang	26	1000	1500

Sumber: Departemen Perhubungan, PT.KA

Walaupun begitu, Divisi Jabotabek sendiri masih mmpu mencetak laba setiap tahunnya. Sesuatu yang sangat wajar mengingat hampir 90 persen penumpang KA baik untuk kelas komersil (eksekutif dan bisnis) serta kelas ekonomi berada di wilayah ini. Jumlah pendapatan dan laba yang diperoleh oleh Divisi Jabotabek dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 5.6
Pendapatan dan Laba KRL Jabotabek

(dalam jutaan)

PENDAPATAN DAN LABA ANGKUTAN KRL JABOTABEK				
TAHUN	PENDAPATAN (RIBUAN Rp.)			RUGI/ LABA (RIBUAN Rp.)
	KELAS EKONOMI	KELAS KOMERSIAL	TOTAL	
2000	53,860,476	14,815,231	68,675,707	-12,006,253
2001	66,099,561	25,793,527	91,893,088	-10,034,289
2002	84,542,013	34,539,445	119,081,458	302,329
2003	113,311,322	42,924,888	156,236,210	5,057,755
2004	111,469,628	57,454,955	168,924,583	-9,039,414
2005	115,371,414	71,135,551	186,506,966	38,212,161
2006	118,741,814	88,118,422	206,860,236	35,477,015
2007	126.336,654	101.769,654	228.106,3	-

Sumber: PT.KA

Dapat dilihat dari uraian diatas mengenai tarif KA ekonomi Jabotabek, hal ini bisa menjadi gambaran belum adanya ketentuan yang mengatur kapan tarif ditinjau ataupun kewenangan penetapan tarif karena selama tahun 2002-2008 ini setidaknya pemerintah telah 3 kali menaikkan harga BBM. Hal ini tentunya sangat berpengaruh pada kemampuan perusahaan semisal untuk melakukan perawatan. Menurut Hendrowijono, hal inilah yang menjadi faktor penyebab mengapa pelayanan kereta api khususnya KRL ekonomi Jabotabek semakin lama kualitasnya semakin menurun. Hal ini dapat dilihat dari kutipan wawancara sebagai berikut:

Pemerintah hanya dapat memberikan ijin kenaikan tarif untuk kelas-kelas komersial seperti kelas eksekutif dan bisnis sedangkan kelas ekonomi pemerintah yg mengatur menurut undang –undang yang ada. Ironisnya tarif kelas bisnis dan kelas ekonomi malah turun ini dikarenakan kondisi pasar karena pemerintah berpendapat bahwa kelas ekonomi adalah kelas yang bukan dari kalangan berada dan ini sangat menyangkut dengan kepentingan khalayak banyak. Bila pemerintah masih berpendapat seperti ini untuk kondisi kelas ekonomi dipertahankan seperti ini kira-kira kereta api kita tidak dapat berkembang dan dalam 5 tahun lagi tidak ada lagi kereta yang bisa beroperasi kerena biaya meningkat untuk pemeliharaannya akan tetapi pendapatan tidak dapat mencukupi ini dikarenakan harga tiket tidak diperbolehkan

naik untuk kelas ekonomi. Bila kita melihat dari segi kebutuhan, masyarakat mau untuk adanya kenaikan tarif contohnya seperti kereta dari kota menuju ke Bogor yang dapat ditempuh hanya dengan 56 menit, dan tidak ada satu pun kendaraan melalui darat dapat mencapai jarak tempuh seperti itu secara singkat. Bila saja pemerintah menyetujui adanya kenaikan 20% saja pertahun pada tiket kereta maka kereta api kita akan bisa berjalan terus melayani pengguna jasanya dengan baik.⁸

Lebih lanjut, dampak dari tarif yang rendah untuk KA ekonomi ini berdampak langsung terhadap kemampuan untuk melakukan perawatan terhadap sarana seperti gerbong atau lokomotif maupun prasarana seperti jalan atau jembatan. Ditambahkan dari hasil wawancara mendalam dengan Hendrowijono idealnya adalah 5 % persen dari harga kereta baru. Namun, dengan kondisi keuangan perusahaan yang cukup memprihatinkan menyebabkan biaya perawatan hanya dianggarkan untuk perawatan gerbong misalnya hanya sebanyak 1,5 %-2,5% dari harga kereta tersebut. Hal ini dapat dilihat dari kutipan wawancara mendalam dengan Hendrowijono berikut:

Pada dua tahun terakhir ini, penumpang kereta api kelas eksekutif menurun drastis sementara kelas ekonomi tetap tinggi, akan tetapi dana yang diperoleh dari hasil kelas ekonomi lebih kecil dibandingkan kelas eksekutif dan bisnis. PT. KAI saat ini sudah tidak dapat mencukupi dana operasional untuk kereta api yang menyebabkan penurunan kualitas lokomotif dan gerbong, seharusnya biaya perawatan yang di targetkan 5% pertahun untuk menutupi biaya operasional hanya dapat dipenuhi sebesar 1 % per tahun. Kondisi inilah yang akhirnya menyebabkan maintenance/ pemeliharaan peralatan kereta api menjadi rendah yang akhirnya sering mengakibatkan kereta mogok dan anjlok yang juga di sebabkan rel sudah tidak bagus lagi. Contohnya seperti jalur kereta api yang di jalur Bandung banjar sudah

⁸ Wawancara mendalam dengan Bapak Hendrowijono ketua Masyarakat Kereta Api tanggal 9 Mei 2008

terjadi 700 kali rel patah pertahun, pada saat ini rel yang ada adalah bantuan dari Cina dan Eropa karena kondisi PT. Kereta Api sudah tidak mampu membeli. Pada saat ini dari total jumlah lokomotif 50 % kondisinya berumur diatas 20 tahun, padahal pada bisnis kereta api kereta yang telah diatas usia 20 tahun haruslah sudah diganti atau repowering.⁹

Kondisi keuangan perusahaan kereta api yang kurang sehat ini, selain berdampak pada ketidakmampuan perusahaan dalam melakukan perawatan juga berdampak langsung pada kondisi sumberdaya manusia yang dimiliki oleh perusahaan. Perusahaan tidak mampu untuk merekrut sumberdaya manusia yang berkualitas disebabkan perusahaan tidak mampu untuk memberikan fasilitas yang menarik yang bisa membuat seseorang tertarik untuk bergabung seperti gaji yang besar atau berbagai macam tunjangan serta fasilitas. Mayoritas sumberdaya manusia yang dimiliki ketika pertama kali bergabung dengan PT.KA adalah lulusan SMU atau sederajat dan sedikit sekali yang mengenyam pendidikan tinggi setingkat diploma atau sarjana. Sebagai contoh adalah berdasarkan pengalaman peneliti ketika melakukan proses turun ke lapangan (turlap) peneliti mendapat pengakuan dari seorang pejabat PT.KA yang saat ini menjabat posisi yang cukup penting dalam struktur organisasi perusahaan setelah ia mulai meniti karir dari petugas perlintasan kereta api.

Yang patut untuk diperhatikan kondisi kesejahteraan karyawan yang kurang ini, dapat memaksa karyawan untuk mencari sumber penghasilan diluar dari gaji yang diterima dari perusahaan. Kondisi ini bisa berbahaya apabila kesejahteraan karyawan pada posisi yang vital seperti masinis atau Petugas Pengatur Perjalanan Kereta Api (PPKA) tidak diperhatikan dengan baik karena posisi ini sangat erat berkaitan dengan keselamatan perjalanan kereta api. Namun, saat ini usaha untuk peningkatan kesejahteraan pegawai KA terutama untuk posisi vital seperti yang telah disebutkan diatas, sedang gencar dilakukan oleh PT.KA. Salah satu adalah dengan menaikkan uang perjalanan bagi para masinis untuk sekali melakukan perjalanan. Kebijakan ini berangkat dari fakta di

⁹ Wawancara mendalam dengan Bapak Hendrowijono ketua Masyarakat Kereta Api tanggal 9 Mei 2008

lapangan bahwa mayoritas penumpang dapat naik di lokomotif adalah dengan membayar sejumlah uang kepada masinis yang bersangkutan. Dengan menaikkan uang perjalanan masinis ini tidak lagi ada alasan untuk memperbolehkan penumpang naik di lokomotif. Tetapi, dalam kondisi tertentu seperti pada musim mudik, masinis tidak dapat mencegah para penumpang untuk naik di lokomotif terutama pada KA ekonomi karena keterbatasan gerbong. Sedangkan untuk KRL ekonomi walaupun terus diadakan penertiban oleh petugas PT.KA, namun masyarakat tetap nekat naik di dalam kabin masinis KRL karena kondisi di dalam gerbong yang umumnya telah penuh sesak.

Ditengah kondisi seperti sekarang yang dihadapi oleh PT.KA seperti tarif KA ekonomi yang rendah sementara itu KA-KA kelas komersil tidak dapat diandalkan lagi karena kalah bersaing dengan pesawat udara dan jalan tol, memaksa PT.KA untuk melakukan perubahan drastis demi keberlangsungan hidup perusahaan. Salah satu upaya yang dilakukan seiring dengan program revitalisasi perkertaapian adalah melakukan restrukturisasi perusahaan. Salah satunya dengan cara membentuk sejumlah anak perusahaan yang nantinya mempunyai unit bisnis yang berbeda dengan induknya yaitu PT.KA. Langkah PT.KA yang merupakan upaya dari pembenahan manajerial perusahaan ini dilakukan agar kedepannya perusahaan akan semakin focus pada bisnis inti yaitu pelayanan jasa angkutan kereta api. Pembentukan anak perusahaan kereta api ini bertujuan agar PT.KA dapat berubah dari suatu organisasi yang gemuk dengan *span of control* yang luas menjadi organisasi yang ramping dengan *span of control* yang lebih efektif. Hal ini didukung oleh potensi besar yang dimiliki oleh PT.KA antara lain berupa kepemilikan asset seperti tanah dan bangunan (properti) yang tersebar di Jawa dan juga Sumatera.

Bentuk dari restrukturisasi perusahaan ini berupa pembentukan sejumlah anak perusahaan yang masing-masing akan mengelola unit usaha yang berbeda. Pembentukan anak perusahaan ini juga bertujuan untuk mengoptimalkan pendapatan diluar dari bisnis inti perusahaan. Menurut Kepala Humas Daops I Jakarta, Ahmad Sujadi, akan ada beberapa anak perusahaan yang akan dibentuk. Hal ini dapat dilihat dari kutipan wawancara mendalam dengan Ahmad Sujadi sebagai berikut.

Yang sudah ya...PT. Restoran KA. Itu dulu kan dia mengikuti sewaktu jalan, dipisahkan menjadi PT. Restoran KA. Nah dengan dibuat PT, dia bisa membuka catering di stasiun, kalo dia mau di mall silakan nanti kan bisa mendapat keuntungan yang lebih besar. Dia menyewa manajer dari luar sehingga mendapat deviden dari PT.KA. Kemudian PT.Railink. Kemudian yang akan dilaunching adalah 3 perusahaan PT.KA Jabotabek, PT. Angkasa Batu Bara tapi joint sama Bukit Asam, namanya belumlah, satu lagi PT. Properti Jabotabek.¹⁰

Dari sisi potensi bisnis, pembentukan anak perusahaan ini sangat menjanjikan untuk meningkatkan pendapatan perusahaan. Pembentukan PT. Railink yang merupakan perusahaan patungan antara PT.KA dengan PT. Angkasa Pura yang nantinya akan mengelola kereta bandara. Pembentukan kereta bandara sangat potensial mengingat jumlah penumpang pesawat udara yang jumlahnya terus meningkat setiap tahun. Begitu pula dengan pembentukan PT. KA Angkasa Batu Bara bekerjasama dengan PT. Tambang Batu Bara Bukit Asam, juga sangat strategis diwujudkan mengingat potensi batu bara di Sumatera Selatan yang masih menyimpan deposit (cadangan) batu bara dengan jumlah yang besar. Akan tetapi, potensi yang besar tersebut masih terkendala oleh pengangkutan batu bara menuju Tarahan, Lampung sementara lokasi penambangan berada di Tanjung Enim, Sumatera Selatan.

Salah satu yang menarik adalah rencana pemisahan Divisi Jabotabek untuk nantinya akan didirikan perusahaan mandiri yaitu PT. KA Jabotabek. PT.KA Jabotabek menurut rencana akan efektif beroperasi pada Januari 2009. Apabila dilihat dari kacamata bisnis, pemisahan Divisi Jabotabek ini sangatlah potensial mendatangkan keuntungan tidak hanya bagi PT.KA Jabotabek sendiri tetapi juga bagi induk perusahaan. Menurut penuturan Humas PT.KA Daops I Jakarta yang juga merangkap Humas Divisi Jabotabek, Ahmad Sujadi, akan ada beberapa *benefit* yang dapat diperoleh perusahaan dari pemisahan Divisi

¹⁰ Wawancara mendalam dengan Kepala Humas Daerah Operasi I Jakarta, Ahmad Sujadi, tanggal 8 Mei 2008

Jabotabek. Berikut adalah kutipan wawancara mendalam yang peneliti lakukan dengan Ahmad Sujadi:

Kalau spin of saya kira dengan jadi PT. dia akan leluasa mencari investor. Saya pengen nambah gerbong rangkul orang lain. Nah, nanti spin of itu konsepnya Jabotabek gak punya stasiun. Tebet sampai sana balik ke corporate. Karena kita akan membuka peluang kereta api swasta. Sehingga nanti ada perhitungan petugas-petugas loket orang Jabotabek dia sebagai agen yang membuka ticketing di stasiun. Dia berapa space yang digunakan dia sewa. Jadi Jabotabek nantinya nyewa ke corporate. Jadi nanti ada perusahaan IMO (infrastructure Maintenance Operation). Jadi nanti KA sebagai holding dia punya anak perusahaan yang khusus merawat jalan, persinyalan, stasiun. Orang yang mau make sewa ke perusahaan itu. PT.KA sebagai operator dia kan nanti PT.KA yang operasional, pelayanan kereta api-kereta api. Kemudian KA-KA merawat kita harus bayar.

Dengan 90 persen penumpang KA berada di wilayah Jabotabek, maka merupakan pasar yang sangat potensial mengingat *captive market* angkutan Jabotabek yang untuk tahun 2007 saja jumlah penumpang kelas ekonomi mencapai lebih dari 96 juta penumpang sedangkan penumpang kelas komersil mencapai lebih dari 11 juta penumpang yang diangkut. Kedepannya tren penggunaan angkutan berbasis pada rel (kereta api, monorel, atau subway) akan semakin meningkat seiring dengan semakin terbatasnya kapasitas jalan untuk menampung kendaraan. Selain itu, semakin terbatasnya lahan untuk pemukiman di Jakarta sementara jumlah pendatang baru yang menyerbu Jakarta semakin besar tiap tahunnya, mendorong masyarakat untuk mencari hunian tempat tinggal yang semakin jauh dari pusat kota (Jakarta). Karena penduduk yang tinggal di wilayah pinggiran kota Jakarta ini sebagian besar bekerja di Jakarta, maka sebagai akibatnya adalah kemacetan di jalan-jalan menuju kota Jakarta pada pagi hari sementara pada sore hari adalah sebaliknya. Oleh karena itu, solusi penggunaan sarana transportasi publik berupa kereta komuter merupakan pilihan

yang tepat untuk mengatasi problematika kemacetan di kota-kota besar khususnya di Jakarta.

Namun, kebutuhan masyarakat ini belumlah terakomodasi oleh Divisi Jabotabek dikarenakan terkendala oleh masih kurangnya armada yang dibutuhkan. Selain itu, kemampuan kapasitas jaringan jalan kereta api sudah tidak mampu lagi menampung volume lalu lintas kereta terutama di wilayah operasional Divisi Jabotabek. Idealnya agar pelayanan kepada penumpang kepada masyarakat menjadi optimal diperlukan setidaknya sekitar 700 gerbong KRL dari sekarang yang telah ada sebanyak 400 gerbong. Selain itu dengan ketersediaan armada yang memadai maka *headway* (jeda antara keberangkatan dengan kedatangan kereta berikutnya) selama 3 menit terealisasi. Dengan *headway* selama 3 menit ini diharapkan penumpukan penumpang seperti yang selama ini terjadi tidak akan terulang kembali.

Sayangnya dalam implementasi di lapangan kondisi ini sangat sulit untuk diwujudkan. Pertama, penambahan jumlah perjalanan KA akan berdampak pada waktu buka tutup pintu perlintasan kereta api akan semakin lama. Saat ini masih banyak pintu perlintasan kereta api baik yang dijaga secara resmi maupun perlintasan liar. Solusi untuk permasalahan ini adalah dengan membangun *flyover* atau *underpass* untuk jalan-jalan yang sebidang dengan jalur kereta api. Kedua, penambahan jumlah perjalanan kereta api berarti harus menambah suplai listrik yang diperlukan untuk KRL Jabotabek. Ketiga, desain stasiun pada umumnya hanya sanggup untuk menampung tidak lebih dari delapan gerbong. Hal ini bisa dilihat dari kutipan wawancara mendalam dengan Ahmad Sujadi sebagai berikut:

Kalau idealnya sekitar 700-an. Cuma kalau kereta jumlahnya 700 dengan rangkaian 8. kalau di Jepang kan 10 gerbong. Kalau di sini kan gak. Kendalanya ada pada listrik itu masih kurang suplainya. Kedua, peron. Peronnya memang desainnya ada dua kereta yang gak kebagian peron. Itu harus diperpanjang. Kemudian perlintasan, kalau menambah kapasitas kereta api yang lewat itu kan bingung tapi kalau menambah rangkaian misalnya ada 400 perjalanan sehari kita tambah dua-dua kan jadi

*bertambah. Tapi tidak menambah perjalanan KA itu harapannya kedepan.*¹¹

Karena animo masyarakat dalam menggunakan KRL Jabotabek semakin meningkat sementara kemampuan PT.KA Divisi Jabotabek untuk menyediakan armada baru tidak memungkinkan mengingat kondisi keuangan perusahaan, maka langkah paling realistis yang ditempuh adalah dengan mengimpor KRL bekas dari Jepang. Pilihan untuk mengimpor KRL bekas dari Jepang dibandingkan membeli KRL baru didasarkan atas dua alasan. Pertama, harga yang lebih murah plus ketersediaan jumlahnya yang cukup. Kedua, teknologi yang dimiliki KRL impor bekas dari Jepang ini relatif sudah dikuasai oleh teknisi PT.KA. KRL yang diimpor dari Jepang ini semuanya telah memiliki pendingin udara.

Kondisi fisik KRL impor bekas dari Jepang yang berpendingin udara ini ternyata menimbulkan konsekuensi sendiri. Pertama, KRL impor bekas ini tidak ditujukan untuk menggantikan armada KRL ekonomi yang sebagian besar telah berusia tua. Apabila KRL memang didatangkan untuk menggantikan KRL ekonomi, maka hal ini merupakan kerugian bagi PT. KA karena biaya untuk membeli KRL bekas ini murni berasal dari PT. KA dan bukan dari pemerintah. Apabila digunakan sebagai KRL ekonomi maka perusahaan akan merugi karena tarif yang dikenakan kepada masyarakat ditentukan oleh pemerintah sementara kompensasi subsidi PSO yang diterima relatif tidak mencukupi. Kedua, dalam SKB Dirjen Perhubungan Darat dengan Deputi Kepala Bappenas bidang prasarana disebutkan dengan jelas bahwa kriteria kereta api yang mendapat PSO tidak termasuk kereta yang mempunyai pendingin udara (AC). Pemerintah hanya dapat memberikan subsidi PSO kepada suatu layanan publik yang tidak diembel-embeli dengan kenikmatan. Menurut Hendrowijono ketentuan yang berlaku melarang pemerintah untuk mensubsidi layanan yang dilabeli dengan kenikmatan.

¹¹ Wawancara mendalam dengan Kepala Humas Daerah Operasi I Jakarta, Ahmad Sujadi, tanggal 8 Mei 2008

Tidak bisa nanti pemerintah akan disalahkan karena UU tidak membenarkan pemerintah memberi subsidi pada satu layanan umum yang ada AC-nya.¹²

Dengan kondisi "serba salah" ini, maka dipilihlah jalan keluar yaitu dengan mengoperasikan layanan baru bernama KRL AC ekonomi. Menurut Ahmad Sujadi ada beberapa alasan mengapa diluncurkannya KRL AC ekonomi ini seperti yang dapat dilihat dari kutipan wawancara mendalam berikut:

Dari pertama danya permintaan dari pasar. Yang kedua merupakan perbaikan layanan. Ekonomi kan keretanya panas sekali dan pintunya gak bisa nutup. Dari keselamatan sudah kurang. Nah kita ingin dengan kereta yang bagus..yang AC, orang dapat pergi...budaya baca yang tumbuh. Itu kita kasih fasilitas yang baik, yang nyaman, saya kira perilaku akan lebih baik. Sementara di KRL ekonomi, pertama, semua pintu tidak bisa ditutup karena ini terkait dengan teknis. Jadi banyak pintu yang diganjol padahal banyak copet dan lain-lain. Sehingga pada malam hari kita memperbaiki pintu aja nggak ada waktu sehingga kita matikan semua (pintu). Kemudian usia KRL ekonomi yang usianya sudah tua tapi ada produk yang tahun 97 bahkan 2001..HOLEC itu tapi bermasalah.¹³

Hal lainnya yang mendorong PT.KA Divisi Jabotabek meluncurkan KA ekonomi ini adalah agar terjadi penyebaran segmentasi penumpang. Jadinya penumpang tidak lagi menumpuk di KRL ekonomi sementara KRL Ekspres kosong. Target yang dibidik oleh PT.KA dengan diluncurkannya KRL AC ekonomi ini adalah para penumpang yang secara ekonomi memiliki kemampuan lebih untuk membayar dan mengharapkan kenyamanan lebih namun terkendala karena stasiun pemberhentiannya tidak disinggahi oleh KRL Ekspres. Dengan adanya KRL ekonomi AC maka kedua hal tersebut bisa dijumpai karena KRL AC ekonomi ini berhenti di tiap stasiun. Saat ini KRL AC Ekonomi telah

¹² Wawancara mendalam dengan Bapak Hendrowijono ketua Masyarakat Kereta Api tanggal 9 Mei 2008

¹³ Wawancara mendalam dengan Kepala Humas Daerah Operasi I Jakarta, Ahmad Sujadi, tanggal 8 Mei 2008

beroperasi pada semua koridor yaitu tujuan ke Bekasi, Depok, Bogor, dan Serpong. Harga tiket yang ditawarkan bervariasi antara Rp. 5.000- Rp. 6.000. Kedepannya diproyeksikan pengoperasian KRL AC ekonomi ini akan menggantikan KRL ekonomi Jabotabek sepenuhnya dan ditargetkan pada tahun 2010 hal ini bisa terealisasi.

Namun, yang perlu diperhatikan adalah hak masyarakat untuk mendapat pelayanan umum dengan harga yang terjangkau termasuk transportasi kereta api. PT.KA sebagai Badan Penyelenggara pelayanan kereta api yang memegang hak monopoli tidak dapat berbuat banyak ditengah keterpurukan perusahaan karena kalah bersaing dengan moda transportasi yang lain. Selain itupula kewajiban pelayanan umum yang dibebankan oleh pemerintah untuk mengoperasikan KA ekonomi menjadi beban berat bagi perusahaan. Cara yang ditempuh antara lain dengan mengoptimalkan pendapatan di luar bisnis inti seperti dari properti atau *space* iklan didalam kereta atau di stasiun.

Secara implisit dari hasil wawancara mendalam yang dilakukan peneliti dengan Kepala Seksi Sarana Divisi Jabotabek, M. Dahlan, bahwa Divisi Jabotabek memikul beban berat sebagai sumber pendapatan yang utama bagi pemasukan perusahaan. Hal ini dapat dilihat dari kutipan wawancara mendalam sebagai berikut

Ya kita harus cari duit juga, kalau gitu siapa yang bayarin semua.

Ya tapi secara bertahap ekonomi akan diganti.¹⁴

Namun, menurut Ketua Maska, Hendrowijono, bagaimanapun tarif kereta api haruslah dibuat semurah mungkin, seterjangkau mungkin oleh masyarakat. Hal ini dikarenakan memang sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menyediakan segala macam kebutuhan baik berupa barang ataupun jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Titik masalahnya pelayanan masyarakat. Karena pada dasarnya pelayanan masyarakat itu tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah. Dia (pemerintah) bukan badan usaha jadi ditunjuklah. Kebetulan PT. Kereta Api, atau Pelni, atau Damri

¹⁴ Wawancara mendalam dengan Bapak M. Dahlan, Kasi Sarana Divisi Jabotabek, tanggal 9 April 2008

*dan pemerintah memang lebih nyaman kalau yang melakukan ya BUMN. Nah pelayanan ke masyarakat itu harus semurah mungkin, sebagus mungkin, walaupun itu relatif, lalu pemerintah menomboki dan itu terjadi dimanapun di seluruh dunia.*¹⁵

5.2. Analisis Permasalahan

Dalam analisis permasalahan implementasi subsidi PSO pada KRL ekonomi Jabotabek, analisis akan menggunakan model pendekatan implementasi yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn. Van Metter dan Van Horn mengajukan suatu model implementasi yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Dalam model implementasi ini ada enam variabel yang digunakan yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumberdaya, karakteristik agen pelaksana sikap/ kecenderungan (*dispostion*) para pelaksana, komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

5.2.1. Karakteristik Agen Pelaksana

Dalam menjalankan kewajibannya untuk menyediakan barang dan jasa pokok yang dibutuhkan oleh masyarakat, pemerintah dapat menugaskan kepada BUMN untuk melakukannya atas nama pemerintah. Hal ini diperkuat setelah dikeluarkannya UU No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dimana dalam pasal 66 UU tersebut disebutkan bahwa dengan persetujuan para pemegang saham/ Menteri Negara BUMN, pemerintah dapat mewajibkan sebuah BUMN untuk melaksanakan tugas khusus bagi kepentingan masyarakat. Dalam bagian penjelasan UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN disebutkan pula bahwa pemerintah berkewajiban untuk menyediakan kompensasi bagi semua biaya yang ditimbulkan ditambah dengan margin jika penugasan tersebut tidak layak secara finansial. Lebih lanjut BUMN yang melaksanakan misi pelayanan publik tersebut haruslah diberikan kompensasi yang penuh (*full cost*) atas pelaksanaan misi non-komersial pemerintah atau *Public Service Obligation* (PSO) dan pembayarannya dilakukan secara langsung dari APBN.

¹⁵ Wawancara mendalam dengan Bapak Hendrowijono ketua Masyarakat Kereta Api tanggal 9 Mei 2008

Hal ini merupakan sebuah kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi, efisiensi, dan menghindari penyimpangan yang berhubungan dengan mekanisme bagi pembiayaan kewajiban pelayanan-pelayanan umum.

Keberadaan BUMN secara historis mayoritas merupakan hasil nasionalisasi dari perusahaan-perusahaan milik Belanda. Dalam kurun dekade 1950-an walaupun secara *de jure* Belanda telah mengakui kedaulatan Indonesia sebagai hasil dari Konferensi Meja Bundar (KMB), melalui kesepakatan menyangkut masalah ekonomi yang tertuang dalam FINEC, perusahaan-perusahaan Belanda masih dapat leluasa beroperasi karena adanya jaminan terhadap kelanjutan bisnis Belanda di Indonesia seperti yang tercantum dalam FINEC (Thee Kian Wie: 2004). Pada umumnya perusahaan milik Belanda menguasai sektor-sektor vital yang menguasai hajat hidup orang banyak seperti keuangan (De Javasche Bank), transportasi, perkebunan, pertambangan, dan sebagainya. Menyusul semakin menguatnya nasionalisme bangsa Indonesia yang salah satu faktor pemicunya adalah konflik Irian Barat yang terkatung-katung penyelesaiannya, maka pemerintah kala itu dibantu dengan rakyat melakukan sejumlah tindakan menasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda yang ada di Indonesia. Mayoritas perusahaan hasil nasionalisasi tersebut secara penuh dikuasai oleh negara dan umumnya menguasai sektor-sektor ekonomi yang vital bagi masyarakat.

Hingga akhir tahun 1980-an, setidaknya BUMN-BUMN yang memperoleh hak monopoli tersebut memegang peran yang dominan pada sektor-sektor infrastruktur vital seperti telekomunikasi, kelistrikan, jalan tol, kereta api, pelabuhan dan perkapalan, serta bandara dan penerbangan sipil. Namun, peran monopoli itu ternyata membuat kinerja dari BUMN menjadi tidak efisien. Penyebabnya antara lain pengelolaan BUMN yang dibawah birokrasi departemen terkait.

Hal ini membuat pejabat birokrasi berkuasa penuh atas BUMN termasuk pada penentuan jabatan direksi BUMN sehingga BUMN lebih berorientasi melayani penguasa (birokrat) daripada masyarakat sebagai *costumer* (pelanggan) (Dwidjowidjoto: 2001). Buruknya kinerja BUMN ini berimplikasi pada menurunnya kualitas pelayanan umum kepada masyarakat dan juga

berdampak pula pada melambatnya angka pertumbuhan ekonomi karena sebagian BUMN diandalkan oleh pemerintah sebagai lokomotif bagi pertumbuhan ekonomi. Menurut Hirschman (Fukuyama: 2005) monopoli yang dimiliki oleh perusahaan negara membuat perusahaan tidak efisien. Alasannya monopoli menyebabkan matinya semangat persaingan seperti yang dialami oleh perusahaan swasta. Adanya semangat kompetisi seperti yang dirasakan oleh perusahaan swasta membuat persaingan antar perusahaan swasta dalam memperebutkan sumberdaya yang lebih besar atau kalau tidak maka akan menghadapi resiko kebangkrutan.

Disamping itu, berakhirnya era "boom minyak" tahun 1982 mengakibatkan kemampuan pemerintah untuk membiayai perusahaan negara (BUMN) menjadi terbatas. Seiring dengan itu, lahir dan berkembang paradigma pengelolaan negara melalui pemikiran Reagan di AS dan Thatcher di Inggris yang diwujudkan dalam bentuk deregulasi dan debirokratisasi. Hal ini berimbas kepada pengelolaan BUMN dimana desakan untuk memperluas partisipasi swasta melalui korporatisasi dan privatisasi BUMN dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas, kapasitas, dan efisiensi penyediaan layanan.

PT.KA sebagai BUMN yang memonopoli kereta api di Indonesia, tidak dapat menghindari dari proses restrukturisasi perusahaan menuju kearah privatisasi serta korporatisasi perusahaan. Perubahan menuju kearah tersebut secara signifikan dimulai dengan perubahan status perusahaan dari Perusahaan Jawatan (Perjan) menjadi Perusahaan Umum (Perum) melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 57 tahun 1990. Perubahan status dari perusahaan jawatan yang tidak berorientasi laba menjadi Perusahaan Umum yang semi berorientasi kepada misi mencari keuntungan. Pada masa perusahaan KA berbentuk Perum inilah skema pendanaan pelayanan umum melalui subsidi PSO diperkenalkan.

Kemudian seiring dengan program restrukturisasi BUMN yang dilakukan oleh Kementrian BUMN yang baru dibentuk pada masa pemerintahan Presiden Soeharto yang terakhir, perusahaan KA berubah status menjadi Perusahaan Persero melalui Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1998. Namun, terdapat pengecualian bagi PT.KA dimana melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 38 tahun 1999, tentang pengecualian perusahaan perseroan

tertentu yang dapat dikecualikan dari pengalihan tugas dan kewenangan Menteri Keuangan selaku pemegang saham atau Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) kepada Menteri Negara Pendayagunaan Badan Usaha Milik Negara (Kementerian BUMN) ditetapkan bahwa PT.KA tetap dibawah naungan Departemen Perhubungan. Secara langsung dengan adanya Keppres ini menandakan bahwa walaupun status PT.KA adalah persero yang notabene berorientasi kepada misi mencari keuntungan, namun disisi lain PT.KA juga mengemban misi sosial yaitu misi pelayanan umum pemerintah yaitu menyelenggarakan pelayanan angkutan KA kelas ekonomi.

Posisi PT.KA seperti saat ini, nyatanya membuat perusahaan mengalami berbagai macam kesulitan dalam menjalankan usaha. Keharusan untuk melayani penumpang KA kelas ekonomi membuat perusahaan kehilangan kesempatan untuk mengembangkan KA kelas komersil (eksekutif dan bisnis) dalam rangka mencapai misi mencari keuntungan (profit center). Hal ini dikarenakan sebagian pendapatan dari KA-KA kelas komersil ini harus disisihkan sebagian untuk menutup biaya operasional dari KA-KA kelas ekonomi. Hal ini mengakibatkan pelayanan KA kelas komersil menjadi tidak optimal, pelayanan kepada masyarakat bertambah buruk. Akhirnya, menjamurnya penerbangan murah yang menjadi pesaing langsung bagi PT.KA membuat mayoritas masyarakat beralih ke pesawat.

Peran monopoli kereta api yang dimiliki oleh PT.KA tidak serta merta membuat perusahaan menjadi besar dan kuat layaknya perusahaan monopolis lainnya. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya; *Pertama*, monopoli pada kereta api tercipta secara alamiah dikarenakan swasta kurang berminat untuk berinvestasi karena besarnya dana yang dibutuhkan atau karena faktor regulasi yang kurang mendukung. Regulasi dibidang perkeretaapian sebelum UU NO. 23 tahun 2007 yaitu UU No. 19 tahun 1992 tentang kereta api tidak mengatur tentang peran swasta. Namun, UU No. 23 tahun 2007 tentang kereta api mengatur secara jelas peluang keterlibatan swasta untuk ikut mengelola kereta api. Hal ini tercantum dalam pasal 23 ayat 1 yang menyebutkan "penyelenggaraan prasarana perkeretaapian umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 dilakukan oleh Badan Usaha sebagai penyelenggara, baik secara sendiri-

sendiri maupun melalui kerjasama”. Dalam ayat 2 disebutkan ”dalam hal tidak ada Badan Usaha yang menyelenggarakan prasarana perkeretaapian umum, Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dapat menyelenggarakan prasarana perkeretaapian”. Kesempatan bagi swasta untuk ikut serta dalam mengelola perkeretaapian juga terdapat dalam pasal 31. Ayat 1 menyatakan ” penyelenggaraan sarana perkeretaapian umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 dilakukan oleh Badan Usaha sebagai penyelenggara, baik secara sendiri-sendiri maupun melalui kerjasama”. Ayat 2 menyebutkan ” dalam hal tidak ada Badan Usaha yang menyelenggarakan sarana perkeretaapian umum, Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dapat menyelenggarakan sarana perkeretaapian”.

Selain mengatur tentang keterlibatan peran swasta, UU No. 23 tahun 2007 juga mengatur tentang kewajiban bagi pemerintah untuk mendanai kegiatan pelayanan umum (PSO) dalam bentuk angkutan penumpang kelas ekonomi dan angkutan perintis. Kewajiban pendanaan pelayanan umum ini tidak terbatas hanya menjadi beban bagi pemerintah pusat saja, tetapi juga pemerintah daerah apabila memungkinkan. Sedangkan untuk faktor dana, memang dibutuhkan dana yang sangat besar untuk membangun sarana dan prasarana kereta api. Namun, hal ini tidak diimbangi oleh tingkat pengembalian atas aset maupun investasi yang bisa mencapai 30-40 tahun. Hal inilah yang membuat pihak swasta berpikir ulang jika ingin berinvestasi dalam kereta api.

Karena tidak adanya pesaing ditambah transportasi kereta api memiliki keunggulan jika dibandingkan dengan moda transportasi darat lainnya seperti bus kota dalam hal kecepatan dan bebas macet, PT.KA menikmati posisi karena menjadi moda transportasi favorit bagi masyarakat. Setidaknya hal ini berlangsung sampai tahun 2002. Namun, ketika penerbangan murah bermunculan, kereta api segera ditinggalkan. Hal ini dikarenakan pada saat yang bersamaan kualitas pelayanan PT.KA menurun tajam, banyak keluhan dari masyarakat, sering terjadi kecelakaan kereta api, kuantitas dan kualitas sarana kereta api seperti lokomotif dan gerbong yang menurun praktis karena minim perawatan dan regenerasi.

Kedua, pengelolaan PT.KA berdasarkan Keppres No. 38 tahun 1999 dimana PT.KA sebagai BUMN tidak dibawah pengelolaan Kementerian Negara

BUMN, namun dibawah Departemen Perhubungan. Pengelolaan PT.KA dibawah Departemen Perhubungan ini setidaknya memiliki kelemahan. PT.KA menjadi kepanjangan tangan bagi pemerintah terutama dalam menjalankan misi-misi politis rezim yang berkuasa. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan pemerintah pasca kenaikan harga BBM per 28 Mei 2008 yang tidak akan menaikkan tarif KA ekonomi. Sebagai kompensasinya, dana subsidi PSO untuk tahun 2008 naik menjadi Rp. 550 miliar dari sebelumnya Rp. 485 miliar rupiah pada tahun 2007. Padahal yang dibutuhkan oleh PT.KA saat ini setidaknya adalah penyesuaian tarif. Sebagai contoh tarif KRL ekonomi Jabotabek sejak tahun 2002 tidak pernah mengalami penyesuaian. Berbeda dengan tarif jalan tol yang bahkan dijamin oleh Undang-Undang akan terus mengalami penyesuaian setiap 2 tahun sekali.

Ketiga, budaya perusahaan yang masih kental dengan nilai-nilai birokratis seperti kultur paternalistik. Kultur paternalistik ini tercermin dari sikap apapun yang dilakukan oleh atasan maka akan ditiru oleh bawahannya ataupun sikap ABS (Asal Bapak Senang). Kultur-kultur negatif yang dalam terminologi ilmu administrasi publik sering disebut sebagai patologi birokrasi ini muncul karena perusahaan selama puluhan tahun merupakan bagian dari suatu Departemen yaitu Departemen Perhubungan. Walaupun berstatus sebagai badan usaha tetapi lebih berperan sebagai kepanjangan tangan birokrasi. Dampaknya adalah orientasi lebih diutamakan kepada penguasa dibandingkan kepada konsumen (*costumer*). Akibat dari masih kuatnya pengaruh budaya-budaya negatif ini, perusahaan menjadi kurang responsif terhadap perubahan lingkungan, miskin inovasi, dan kreatifitas awak perusahaan menjadi tidak berkembang.

Namun, monopoli yang dimiliki oleh PT.KA bagaimanapun tetap merupakan suatu keuntungan tersendiri. Hal ini dapat dilihat dari rencana PT.KA untuk meniadakan KRL ekonomi Jabotabek dan menggantinya dengan KRL AC paling lambat pada tahun 2010. Apabila rencana ini jadi terealisasi, dipastikan masyarakat yang selama ini setia menggunakan KRL ekonomi Jabotabek harus berpindah ke KRL AC yang dilabeli AC ekonomi ini. Apabila prediksi bahwa pada tahun 2014 nanti, jalan-jalan di Jakarta akan mengalami kemacetan total akibat jalan yang sudah tidak mampu lagi menampung kendaraan yang lewat diatasnya. Masyarakat kemudian akan secara pasti dan perlahan akan mulai

beralih menggunakan transportasi kereta api. Saat ini pun masyarakat yang berdomisili di wilayah Jabotabek yang menggunakan jasa KRL Jabotabek jumlahnya semakin meningkat dari tahun ke tahun. Kenaikan tidak hanya terjadi pada KRL ekonomi Jabotabek yang tarifnya sangat terjangkau oleh masyarakat khususnya kalangan menengah kebawah, tetapi juga pada KRL ekspres.

5.2.2. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kompensasi kepada Badan Penyelenggara dalam bentuk pemberian subsidi dalam rangka penugasan pelayanan umum atau *Public Service Obligation* (PSO), pertama kali tertuang dalam dokumen mengenai kebijakan pengembangan transportasi perkeretaapian yang tertuang dalam *Goal and Policies for Development of the Railway Transport Sub Sector* pada tahun 1995 yang berisikan:

- a. Peran Badan Penyelenggara yang menyediakan jasa angkutan perkeretaapian, prasarana pokok perkeretaapian atas nama pemerintah, dan mengelola aset/ properti.
- b. Peran swasta, antara lain dalam bidang angkutan KA
- c. Restrukturisasi korporasi, organisasi, dan *staffing*
- d. Pengaturan tarif dan kompensasi bagi pelayanan non komersial (PSO)
- e. Prosedur-prosedur operasi dan regulasi
- f. Perencanaan korporasi, anggaran, dan pendanaan
- g. Peningkatan partisipasi sektor swasta; mendorong swasta untuk berpartisipasi pada jasa angkutan; memanfaatkan aset tanah perkeretaapian untuk usaha properti.
- h. Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM)
- i. Pengelolaan lingkungan, kesehatan, dan keselamatan kerja

Kebijakan ini merupakan langkah awal agar perusahaan kereta api (PT.KA saat itu masih bernama Perumka) dapat berkembang sehingga mendukung usaha pemerintah dalam memacu pertumbuhan ekonomi Indonesia. Kemudian, kebijakan PSO pada kereta api ini dipertegas kembali melalui *Staff Appraisal Report* Bank Dunia yang tercantum dalam *Railway Efficiency Project Report* yang terbit pada tahun 1996. laporan ini selain untuk memperkuat

kebijakan perkeretaapian yang dibuat pemerintah pada tahun sebelumnya, laporan ini juga merekomendasikan penerapan PSO dengan prinsip-prinsip utama sebagai berikut:

- a. Pemerintah memberikan kompensasi (melalui mekanisme PSO) secara transparan atas penyelenggaraan KA penumpang kelas ekonomi (*non-commercial traffics*) yang tarifnya ditentukan oleh pemerintah.
- b. Pemerintah perlu memastikan bahwa kompensasi PSO tidak mensubsidi inefisiensi dan tidak mensubsidi angkutan KA yang beroperasi pada jalur yang dilayani oleh moda transportasi lain secara lebih ekonomis.
- c. Pemerintah tidak melanjutkan pendanaan investasi sarana gerak dan aktiva lainnya.
- d. Jumlah kompensasi ditentukan atas dasar kesepakatan dengan mempertimbangkan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah dan didukung dengan estimasi *load factor* dan biaya operasi yang efisien.
- e. Usulan jumlah PSO disempurnakan berdasarkan pengalaman pelaksanaan dari waktu ke waktu
- f. Tarif secara bertahap perlu dinaikkan mendekati tarif komersial. Penyelenggaraan angkutan KA penumpang yang tidak kompetitif agar dihentikan pada saat yang tepat untuk mengurangi jumlah subsidi PSO.

Dasar dari diterbitkannya serangkaian kebijakan perkeretaapian ini dikarenakan kereta api kedepannya akan memainkan peran vital dalam sistem transportasi nasional untuk mendukung mobilitas manusia, barang, dan jasa dan berkontribusi dalam pertumbuhan ekonomi nasional. Akan tetapi, eksepetasi yang tinggi terhadap moda transportasi kereta api ini, tidak diimbangi oleh kemampuan pemerintah untuk menyediakan dana yang dibutuhkan dalam membangun sarana dan prasarana perkeretaapian.

Agar pelayanan perusahaan kereta api menjadi kompetitif, maka diperlukan adanya keterlibatan swasta. Dengan adanya keterlibatan swasta ditambah proses transformasi perusahaan menuju kearah korporatisasi dan swastanisasi, maka perusahaan dapat bekerja secara efisien, menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), serta berorientasi kepada keuntungan (*profit oriented*).

Penerapan kebijakan kompensasi berupa subsidi PSO kepada PT.KA baru efektif berlaku pada tahun 2000 menyusul keluarnya SKB tiga menteri (Menteri Keuangan, Menteri Perhubungan, dan Menteri Negara PPN/ Kepala Bappenas). SKB tiga menteri berisi tentang pembiayaan KA penumpang kelas ekonomi serta pembiayaan atas perawatan dan pengoperasian prasarana kereta api yang meliputi:

- a. *Public Service Obligation* (PSO) yaitu pemerintah memberikan kompensasi kepada PT.KA atas biaya-biaya yang pantas dari kewajiban pelayanan publik untuk mengoperasikan pelayanan kelas ekonomi dengan tarif sub-komersil (dibawah biaya operasional yang seharusnya) yang ditetapkan oleh pemerintah.
- b. *Infrastructure, Maintenance, and Operation* (IMO) yaitu pemerintah memberikan kompensasi bagi PT.KA atas biaya yang pantas untuk pemeliharaan dan pengoperasian prasarana dasar perkeretaapian.
- c. *Track Access Charge* (TAC) yaitu kewajiban bagi PT.KA dan (setiap operator swasta) untuk membayar penggunaan prasarana yang implementasinya terkait dengan sistem pengenaan biaya bagi pengguna prasarana tersebut.

Titik paling krusial dari adanya kebijakan perkeretaapian tahun 1995 ini adalah perubahan status perusahaan dari Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Persero tahun 1998. Perubahan status ini menandakan bahwa perusahaan berorientasi kepada profit dibandingkan sebelumnya ketika masih berstatus Perum perusahaan tidak 100% berorientasi mencari profit. Namun, dengan adanya kewajiban pelayanan publik ini, membuat PT. KA secara langsung dihadapkan kepada dua misi, yaitu misi untuk mencari profit sebesar-besarnya dan misi pelayanan umum. Misi pelayanan umum ini diwujudkan melalui pelayanan KA kelas ekonomi kepada masyarakat dengan tarif yang ditentukan oleh pemerintah.

Proses privatisasi perusahaan kereta api dengan merubah status perusahaan menjadi perusahaan persero yang berorientasi kepada profit harus dikritisi. Hal ini mengingat fungsi utama kereta api yang pada kenyataannya bertujuan untuk pelayanan umum. Hal ini didasarkan pada kebutuhan akan

transportasi merupakan hak setiap warga negara yang harus dipenuhi oleh negara (pemerintah). Artinya negara tidak boleh melakukan diskriminasi dimana ada segolongan masyarakat yang tidak dapat terpenuhi kebutuhan akan transportasi karena misalnya ketidakmampuan untuk membayar biaya yang dikenakan. Kemudian hal ini menjadi tidak realistis, apabila ternyata pada saat bersamaan PT.KA juga harus mencari keuntungan. Antara konsep pelayanan umum dan konsep mencari keuntungan memiliki dimensi yang berbeda. Pelayanan publik/ umum merupakan tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat yang membutuhkan barang dan jasa. Tanggung jawab pelayanan publik tidak diarahkan kepada individu atau perorangan.

Tidak selamanya proses privatisasi terhadap suatu perusahaan negara (BUMN) berdampak positif bagi kinerja perusahaan. Salah satu contoh aktual dari kegagalan privatisasi terhadap BUMN bisa dilihat dari kasus privatisasi terhadap Perusahaan Air Minum Jaya (PAM JAYA) pada tahun 1996. Pasca privatisasi yang dilakukan dengan menggandeng mitra dari Inggris dan Perancis, pelayanan kepada masyarakat tidak bertambah baik. Bahkan dalam kasus tertentu pelayanan yang diberikan lebih buruk daripada sebelum diprivatisasi. Namun, masyarakat sebagai konsumen masih harus menanggung kerugian karena kualitas pelayanan yang buruk sementara tarif yang dibayarkan semakin lama semakin mahal.

Privatisasi PT.KA yang masih memonopoli pelayanan kereta api juga menimbulkan kekhawatiran dari masyarakat. Yang dikhawatirkan adalah PT.KA akan menghilangkan KA ekonomi dengan alasan tidak menguntungkan dari segi pendapatan dan menggantinya dengan KA komersil karena dengan monopoli yang dimiliki PT.KA saat ini dalam pelayanan KA di tanah air saat ini, membuat masyarakat tidak mempunyai pilihan selain menerima konsekuensi tersebut. Hal ini dapat dilihat dari rencana Divisi Jabotabek untuk meniadakan KRL ekonomi Jabotabek dan akan menggantinya dengan KRL AC paling lambat pada tahun 2010. Nantinya masyarakat pengguna KRL harus menanggung ongkos yang lebih mahal dari yang harus ditanggungnya saat ini.

Kemauan (*political will*) pemerintah dalam menyediakan pelayanan umum kepada masyarakat adalah sesuatu yang sangat diperlukan. Kereta api

sebagai alat transportasi yang cukup banyak diminati oleh masyarakat masih tetap memerlukan keterlibatan aktif pemerintah baik dari segi pendanaan, pengelolaan, maupun regulasi yang memihak. Menurut Ketua Umum Masyarakat Kereta Api (Maska) salah satu LSM pemerhati kereta api, Hendrowijono, menyatakan bahwa kereta api sebagai bagian dari pelayanan umum pemerintah kepada masyarakat, tarif yang dibebankan kepada masyarakat haruslah serendah mungkin agar terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Agar tarif yang diberlakukan terjangkau oleh masyarakat, maka pemerintah dapat menutupi atau memberikan subsidi terhadap suatu jenis pelayanan umum. Praktek ini lazim terjadi di banyak negara sekalipun negara tersebut itu adalah negara bercorak liberal-kapitalis seperti negara-negara di Eropa Barat. Adanya pemberian subsidi ini disatu sisi dapat dipandang sebagai bentuk dari redistribusi ekonomi karena dananya berasal dari pajak yang dipungut dari masyarakat. Adanya subsidi sehingga memungkinkan tarif menjadi murah ini berarti pula pemerintah memberikan pelayanan umum yang setara kepada masyarakat tanpa dia membedakan antara si kaya dan si miskin.

Kompensasi berupa subsidi PSO kepada BUMN yang menyediakan pelayanan umum kepada masyarakat selain bertujuan agar masyarakat dapat menikmati barang dan jasa yang dihasilkan oleh BUMN dengan harga terjangkau. Selain itu juga, adanya kompensasi berupa subsidi PSO ini membuat BUMN dapat fokus pada misi utamanya untuk mencari keuntungan (*profit oriented*) tanpa mengabaikan tugasnya dalam melaksanakan misi pelayanan umum. Dengan adanya kewajiban pelayanan umum yang diselenggarakan oleh BUMN, dapat menjamin masyarakat dapat menikmati pelayanan umum yang disediakan oleh pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari penugasan pemerintah kepada PT.PELNI untuk membuka rute ke daerah-daerah yang secara komersial tidak menguntungkan. Rute-rute yang dilayari oleh PT.PELNI pada umumnya adalah pulau-pulau yang selama ini sulit dijangkau dengan alat transportasi lain selain dengan kapal laut semisal Kepulauan Banda di Maluku. Dengan adanya pelayanan PELNI ini maka aktivitas ekonomi di daerah terpencil tetap berjalan. Begitu pula dengan kereta api, dengan adanya KA ekonomi maka masyarakat menengah ke bawah menjadi terbantu mendapatkan fasilitas transportasi yang

murah. Banyak pedagang-pedagang kecil ini yang memanfaatkan KA ekonomi untuk mengangkut barang dagangannya seperti KA ekonomi rute Tanah Abang-Rangkasbitung (KA Langsam) yang di pagi hari banyak dimanfaatkan oleh warga Rangkasbitung dan sekitarnya untuk berjualan di pasar Kebayoran Lama, Jakarta Selatan. Namun, karena tarif yang ditentukan oleh pemerintah terlalu rendah, maka pelayanan KA ekonomi menjadi tidak maksimal kepada masyarakat. PT.KA misalnya tidak dapat melakukan perawatan yang memadai terhadap sarana yang dimiliki semisal gerbong. Kompensasi subsidi PSO yang diterima tidak mampu untuk menutup kerugian operasional dari pengoperasian KA ekonomi karena realisasi besarnya subsidi selalu dibawah yang diajukan oleh PT.KA.

Keterlibatan swasta untuk ikut mengelola kereta api pun masih menjadi tanda tanya yang besar. Hal ini seperti telah diuraikan sebelumnya dikarenakan dana yang dibutuhkan untuk membangun infastuktur perkeretaapian sangatlah besar yang pasti akan sulit ditanggung oleh investor swasta. Maka kembali pemerintah yang harus mengambil peran sebagai investor untuk membangun infastuktur kereta api. Peran swasta nantinya hanya terbatas pada penyediaan sarana perkeretaapian seperti lokomotif atau gerbong. Praktek seperti ini sudah terjadi di jalur kereta api di Sumatera Selatan yaitu pengangkutan batu bara milik PT. Bukit Asam dengan menggunakan lokomotif dan gerbong milik PT.KA Divisi Regional III Sumatera Selatan dan PT. Tanjung Enim Lestari yang mengangkut *pulp* dengan menggunakan kereta api yang dioperasikan oleh PT.KA. Rencana pembentukan PT. KA Angkutan Batu Bara yang merupakan perusahaan *joint venture* (patungan) antara PT.KA dengan PT. Tambang Batu Bara Bukit Asam pun masih terbatas pada peremajaan lokomotif CC 202 yang dikhususkan untuk mengangkut batu bara.

Kebijakan subsidi PSO yang diterapkan pemerintah pun masih mengandung sejumlah kelemahan. Penentuan atau pendefinisian target atau sasaran penerima subsidi sangatlah penting. Apabila terjadi kesalahan didalam menentukan kelompok sasaran penerima subsidi maka kebijakan ini berarti salah sasaran dan menjadi tidak efektif. Berdasarkan fakta yang terjadi di lapangan, mekanisme penyaluran subsidi baik dalam bentuk subsidi langsung yang

dilakukan oleh pemerintah ataupun subsidi PSO terhadap penugasan kepada suatu BUMN masih belum sepenuhnya menjamin subsidi tersebut benar-benar dimanfaatkan oleh kelompok yang memang dikategorikan berhak untuk mendapatkan subsidi. Dua masalah utama yang terkait dengan target atau sasaran subsidi adalah; pertama, penerima manfaat subsidi sulit untuk didefinisikan secara jelas; kedua, walaupun penerima manfaat dapat didefinisikan dengan tegas namun terdapat berbagai kendala yang menyebabkan mereka tidak dapat mengakses subsidi tersebut. Untuk sektor transportasi, kriteria kelompok yang menjadi target penerima pelayanan melalui subsidi perintis dan PSO masih rancu masih rancu atau dengan kata lain sasaran belum didefinisikan secara jelas. Dana PSO yang dialokasikan secara jelas ditujukan untuk memberikan pelayanan angkutan kepada masyarakat berpendapatan rendah yaitu masyarakat yang menggunakan kapal laut atau kereta api kelas ekonomi. Persoalannya bisa saja terjadi seseorang yang memiliki kemampuan pendapatan yang tinggi (kelas menengah-atas) untuk naik KA kelas ekonomi walaupun sebenarnya dia tidak berhak mendapat subsidi. Namun, karena pilihannya tersebut dia mendapatkan manfaat dari dana kompensasi PSO dengan membayar tarif yang murah. Hal inilah yang menjadikan kebijakan dana subsidi PSO menjadi salah sasaran. Permasalahan inilah yang terjadi dalam penugasan PSO pada BUMN dimana pelayanan umum tidak diberikan oleh pemerintah secara langsung tetapi melalui operator seperti kereta api, sedangkan operator tidak memiliki instrumen yang dapat digunakan untuk mencegah atau memisahkan agar mereka yang berada di luar target pelayanan melalui PSO tidak memanfaatkan fasilitas yang disediakan.

Fenomena seperti ini juga melanda PT.KA khususnya Divisi Jabotabek dimana belum terdapat instrumen yang dapat digunakan untuk mendefinisikan kelayakan seorang penumpang layak menikmati KRL ekonomi. Selama ini yang menjadi patokan dalam pelayanan KRL adalah lebih berdasarkan selera konsumen. Misalkan saya membutuhkan kecepatan dan fasilitas yang nyaman seperti AC, dan saya mempunyai kemampuan untuk membayar, maka saya akan memilih naik KRL AC Ekspres. Namun, jurtru segmen pelanggan KRL AC ini jumlahnya sangat sedikit bila dibandingkan pengguna KRL ekonomi Jabotabek. Faktor yang utama mengapa KRL Ekonomi Jabotabek masih menjadi favorit

adalah tarif yang murah dan masyarakat tidak melihat faktor kondisi KRL ekonomi yang misalnya penuh atau kurang nyaman sebagai patokan dalam memilih layanan KRL apa yang akan mereka naiki. Menurut Kasi Sarana Divisi Jabotabek, M.Dahlan, banyak penumpang yang berlaku curang karena dia membeli tiket KRL ekonomi, namun ternyata dia malah naik KRL AC ekspres. Menurutnya dengan hal-hal seperti ini pada dasarnya PT.KA memberikan subsidi terselubung kepada penumpang curang ini. Oleh karena itu, menurut Kahumas Daops I Jakarta, Ahmad Sujadi, peluncuran KRL AC ekonomi ini merupakan pilihan tepat bagi masyarakat yang mengingkan kenyamanan, namun kemampuan membayarnya pada range antara KRL ekonomi dan KRL AC Ekspres. Ditambahkan oleh Ahmad Sujadi, PT.KA nantinya akan lebih memprioritaskan KA ekonomi untuk para pedagang yang membawa barang dagangan.

5.2.3. Sumberdaya

BUMN yang mendapat penugasan pelayanan umum dari pemerintah berhak mendapatkan kompensasi berupa subsidi PSO dikarenakan harus barang atau jasa yang diperuntukkan bagi pelayanan umum harus dijual dibawah biaya produksi yang dikeluarkan. UU No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam pasal 66 UU BUMN disebutkan “ Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Setiap penugasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS/ BUMN”. Dalam penjelasan pasal 66 tersebut disebutkan “Apabila penugasan tersebut tersebut menurut kajian secara finansial tidak fleksibel, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan”.

Kompensasi berupa subsidi PSO yang diterima oleh PT.KA untuk mengoperasikan KA ekonomi memang terus mengalami peningkatan. Hal ini bisa dilihat dalam tabel 5.1 diatas. Namun, walaupun besaran subsidi yang diterima terus mengalami peningkatan namun masih jauh dari kebutuhan PT.KA untuk menutup kerugian operasional dari pengoperasian KA ekonomi. Sebelum

maraknya penerbangan murah seperti saat ini, PT.KA masih dapat menutup biaya operasional KA ekonomi dengan melakukan praktek subsidi silang dari KA-KA kelas komersil (bisnis dan eksekutif). Namun, karena kalah bersaing dengan tiket pesawat terbang, maka pendapatan yang dihasilkan dari KA-KA kelas komersil sudah tidak mampu lagi menutup subsidi silang untuk KA kelas ekonomi. Hal ini kemudian diperparah lagi dengan pembukaan jalan tol Cipularang yang membuat rute KA Jakarta- Bandung menjadi sepi penumpang. Padahal rute inilah harapan terakhir PT.KA untuk menutup kerugian perusahaan tidak hanya dari pengoperasian KA ekonomi tetapi juga KA komersil untuk rute lainnya. Keadaan ini memaksa PT.KA untuk mencari sumber pemasukan yang lain di luar dari bisnis inti. Maka dibentuklah sejumlah anak perusahaan yang mengelola bisnis yang berbeda-beda seperti properti milik PT.KA, iklan, atau restoran KA.

Tarif KA ekonomi yang rendah sementara kecenderungan penumpang untuk KA kelas ini semakin meningkat setiap tahunnya. Menurut Ketua Umum Masyarakat Kereta Api (MASKA), Hendrowijono, tarif yang rendah ini menyebabkan PT.KA kesulitan untuk meningkatkan pelayanan terutama untuk KA kelas ekonomi. Hal ini dikarenakan, kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan KA kelas ekonomi lebih tinggi jika dibandingkan dengan kelas eksekutif atau kelas bisnis (kelas komersil). Lebih lanjut menurut Hendrowijono, semenjak krisis ekonomi tahun 1998 hingga saat ini, penumpang KA kelas ekonomi persentasenya mencapai 82% dari total penumpang yang diangkut KA, sementara kelas eksekutif dan bisnis persentasenya hanya sebanyak 18%. Akan tetapi pendapatan PT.KA 60% disumbang oleh KA kelas komersil ini (eksekutif dan bisnis) sementara KA kelas ekonomi hanya menyumbang 40% dari pendapatan PT.KA. Adanya praktek subsidi silang, membuat PT.KA tidak mempunyai cukup dana untuk melakukan perawatan terhadap sarana seperti lokomotif dan gerbong khususnya gerbong KA kelas komersil. Akibatnya ketika pesawat terbang menawarkan tarif murah masyarakat mulai meninggalkan KA dan beralih menggunakan pesawat. Ironisnya mayoritas penumpang yang berpindah ini berasal dari penumpang KA kelas komersil (eksekutif dan bisnis).

Selain membentuk anak perusahaan untuk mengoptimalkan pendapatan perusahaan, kiat PT.KA untuk menutup kerugian ini adalah dengan

memanfaatkan dana subsidi PSO yang sebenarnya diperuntukkan untuk KA ekonomi tetapi digunakan untuk menutup kerugian perusahaan. Hal ini diakui sendiri oleh Kepala Seksi Sarana Divisi Jabotabek, M.Dahlan, bahwa subsidi yang diperuntukkan tidak hanya untuk KRL ekonomi Jabotabek tetapi juga untuk KA-KA ekonomi yang lain digunakan untuk menutup kerugian perusahaan. Hal ini dikarenakan ada beberapa Daerah Operasi (Daops) PT.KA di sejumlah daerah yang masih merugi seperti Daops 2 Bandung yang merugi karena kalah bersaing dengan jalan tol Cipularang, Daops 9 Jember yang sepi penumpang terutama pasca semburan Lumpur Lapindo di Porong, ataupun Divisi Regional II Sumatera Barat karena batu bara yang berada di Ombilin cadangannya semakin menipis.

Selain itu, minimnya pendapatan perusahaan juga berpengaruh langsung terhadap kemampuan perusahaan dalam melakukan perawatan sarana dan prasarana yang dimiliki. Hal ini sesuai dengan peraturan bahwa PT.KA sebagai operator atau badan penyelenggara juga diwajibkan melakukan pemeliharaan terhadap prasarana pokok perkeretaapian. Sedianya kompensasi kepada PT.KA selain berupa subsidi PSO juga berupa IMO (*Infrastructure Maintenance Operation*) yaitu dana yang berasal dari pemerintah untuk melakukan perawatan. Namun, seperti penuturan Kasi Sarana Jabotabek, M.Dahlan, menurutnya praktek IMO tidak berjalan. Akibat dari tidak diberikannya dana berupa IMO ini kepada PT.KA menyebabkan terjadinya *backlog* dalam pemeliharaan prasarana. Kemampuan PT.KA dalam melakukan perawatan prasarana seperti jalan rel, jembatan, sinyal, telekomunikasi, atau listrik aliran atas. Kondisi aktual yang terjadi terkait dengan kemampuan PT.KA dalam melakukan perawatan prasarana adalah sering terjadinya kereta api yang anjlok karena kondisi rel yang sudah tua. Rel yang berusia tua ini mayoritas masih banyak terdapat pada trek di Sumatera. Selain itu, contoh ketidakmampuan PT.KA dalam menambah kapasitas prasarana pokok kereta api dapat dilihat dari kesulitan Divisi Jabotabek untuk menambah perjalanan KRL Jabotabek karena keterbatasan suplai listrik. Menurut Kasi Sarana Divisi Jabotabek, M.Dahlan, kebutuhan suplai listrik untuk KRL Jabotabek memang sangat besar hal ini bisa terlihat dari besarnya alokasi anggaran untuk pembayaran listrik bagi KRL Jabotabek yang mencapai 100 miliar rupiah

setiap bulannya. Yang cukup memberatkan menurut M.Dahlan adalah tarif yang dibayarkan kepada PT.PLN menggunakan tarif industri padahal KRL Jabotabek termasuk KRL ekonomi Jabotabek adalah merupakan pelayanan umum yang mestinya dapat dikecualikan.

Tidak berbeda jauh dengan perawatan prasarana, hal yang sama juga dialami PT.KA dalam melakukan perawatan sarana seperti lokomotif, KRL, atau KRL Jabotabek. Saat ini PT.KA mengoperasikan berbagai macam tipe dan jenis lokomotif, gerbong, atau KRL dari negara yang berbeda. Lokomotif seperti seri CC merupakan buatan Amerika Serikat dan Kanada, sementara lokomotif seri BB merupakan buatan Jerman. Begitu juga dengan gerbong dimana gerbong yang saat ini dimiliki ada yang buatan Jerman, Rumania, Jepang, maupun PT. INKA. Sementara untuk KRL Jabotabek mayoritas buatan Jepang yang persentasenya mencapai 90% dari total armada yang dimiliki (teknologi Rheostatik dan Hitachi) sementara sisanya adalah buatan Belanda (BN HOLEC), Korea Selatan (ABB Hyundai) dan PT.INKA (KRL-I). Begitu juga dengan prasarana seperti persinyalan atau jembatan. Sistem persinyalan yang diterapkan oleh PT.KA saat ini berasal dari berbagai macam negara seperti Inggris, Jerman, atau Jepang.

Hasil kajian INFID mengenai Program Efisiensi Perkeretaapian (PEP) tahun 2008 menunjukkan beragam teknologi yang dipakai oleh PT.KA ini disebabkan oleh ketika pemerintah mendapat bantuan dari Bank Dunia untuk mengembangkan serta modernisasi angkutan kereta api sebagai hasil dari kebijakan PEP tersebut tahun 1995-1998, salah satu syarat yang diajukan oleh negara-negara kreditor yang tergabung dalam Bank Dunia adalah PT.KA memakai teknologi perkeretaapian yang dihasilkan oleh tiap-tiap negara kreditor. Hal ini tidak menjadi masalah apabila teknologi yang dipakai cocok untuk diterapkan di Indonesia, namun menjadi masalah apabila ternyata teknologi yang dipakai tidak bisa diterapkan. Contohnya adalah impor bantalan rel KA dari India yang dilakukan oleh pemerintah pada tahun 2003 ternyata tidak cocok untuk kondisi geografi sebagian besar trek KA di Indonesia sehingga menjadi mubazir. Namun, untuk KRL Jabotabek seperti penuturan Kasi Sarana Divisi Jabotabek, M.Dahlan, maupun Kahumas Daops I Jakarta, Ahmad Sujadi, memang diakui teknologi KRL Jepang-lah yang terbukti lebih unggul jika dibandingkan KRL

teknologi Belanda (HOLEC) maupun Indonesia (PT.INKA/ KRL-I). Hal ini karena teknologi KRL yang diusung oleh Jepang sangatlah sederhana dan sudah sangat dikuasai oleh mayoritas teknisi yang dimiliki oleh Divisi Jabotabek yang mayoritas hanyalah lulusan Sekolah Kejuruan (STM).

Dan yang terakhir, kondisi keuangan perusahaan yang “pas-pasan” berpengaruh langsung terhadap kondisi kesejahteraan karyawan. Menurut pengamat perkeretaapian yang juga Direktur Eksekutif Indonesian Railway Watch, Taufik Hidayat, kondisi keuangan perusahaan yang terus merugi yang berdampak langsung pada kondisi kesejahteraan karyawan dan hal ini berkorelasi positif pada banyaknya terjadi kasus kecelakaan kereta api. Hal ini mengingatkan karyawan harus berusaha untuk mencari penghasilan lain diluar dari yang diterima dari perusahaan sehingga berpengaruh pada kondisi fisik pegawai. Selain itu, suburnya praktek membayar diatas kereta yang dilakukan oleh para penumpang tidak berkarcis (*free raiders*) ditenggarai juga disebabkan oleh kesejahteraan pegawai yang kurang. Menurut Kahumas Daops I Jakarta, berulang kali dilakukan penertiban seperti razia terhadap para penumpang tidak berkarcis maupun penumpang yang naik di atas atap kereta, namun tidak menimbulkan efek jera bagi para pelaku. Divisi Jabotabek sendiri sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap pelayanan KRL Jabotabek, melakukan sejumlah langkah untuk meningkatkan kesejahteraan karyawan khususnya para masinis. Saat ini kebijakan yang diberlakukan adalah melarang penumpang untuk naik didalam kabin masinis. Dahulu sebelum dikeluarkannya kebijakan ini, penumpang banyak yang naik di dalam kabin masinis dengan alasan gerbong sudah penuh lalu membayar sejumlah uang kepada oknum masinis. Agar kejadian ini tidak terulang lagi, maka Divisi Jabotabek melakukan kebijakan dengan menaikkan uang jalan bagi masinis dalam sekali perjalanan. Dengan adanya kebijakan ini, maka masinis tidak perlu mencari tambahan penghasilan lain dengan cara membolehkan penumpang naik di dalam kabin masinis.

Saat ini Divisi Jabotabek sendiri total mempunyai 669 karyawan organik. Saat ini menurut Kahumas Daops I Jakarta, karyawan organik perusahaan hanya diperbolehkan pada posisi masinis, PPKA yang bertanggung jawab langsung terhadap operasional kereta api serta direksi. Sedangkan untuk

posisi seperti petugas tiketing, keamanan, atau portir, dll, merupakan karyawan outsourcing. Saat ini Divisi Jabotabek bekerjasama dengan tiga perusahaan untuk menyediakan tenaga *outsourcing* yaitu PT. Kencana Lima untuk tenaga keamanan, PT. Laksana Bintang Jakarta untuk bagian tiketing, dan PT. Bawata.

Berdasarkan hasil kajian INFID pula, kebijakan perampingan karyawan di PT.KA sendiri merupakan dampak dari diterbitkannya kebijakan perkeretaapian tahun 1995. Perampingan karyawan merupakan syarat langsung yang diajukan oleh Bank Dunia dengan alasan agar perusahaan dapat bekerja secara efisien dengan struktur organisasi yang ramping. Menurut Kahumas Daops I Jakarta, Ahmad Sujadi, Bank Dunia mengajukan syarat agar karyawan perusahaan hanya berjumlah maksimal 10.000 orang. Padahal saat itu jumlah karyawan PT.KA berjumlah hampir 27.000 orang. Dengan adanya kebijakan perampingan karyawan ini berarti total sekitar 17.000 karyawan PT.KA kehilangan pekerjaan dan mayoritas pensiun dini. Terbukti dikemudian hari kebijakan ini akhirnya menjadi beban pemerintah, mengingat pemerintah harus membayar kompensasi berupa dana pensiun kepada mantan karyawan ini melalui program *Past Service Liabilities*. Pemerintah harus menganggarkan dana senilai Rp.585 milyar untuk program ini dimana melalui PP No. 61 tahun 2005 pemerintah akhirnya mengucurkan dana sebesar Rp. 70 miliar untuk membayar uang pensiun pegawai PT.KA ini.

5.2.4. Sikap/ Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana

Kewajiban PT.KA untuk menyediakan pelayanan umum kepada masyarakat dalam bentuk penyediaan KA ekonomi terbukti membuat kinerja PT.KA semakin memburuk. Hal ini dikarenakan misi yang diemban oleh perusahaan yaitu misi mencari keuntungan dan misi pelayanan umum merupakan sesuatu yang memiliki dimensi yang berbeda. Melalui misi pelayanan umum yang dibebankan oleh pemerintah kepada PT.KA, diharapkan masyarakat masih dapat menikmati pelayanan umum dari pemerintah dalam bentuk penyediaan sarana transportasi publik. Selain itu, misi pelayanan umum dapat dikatakan sebagai bentuk tanggung jawab negara kepada warganya mengingat hak untuk mendapatkan pelayanan umum yang layak diatur dalam konstitusi negara (UUD

1945 pasal 34 ayat 3) Namun, apabila ditilik dari sisi dimensi mencari keuntungan maka PT.KA harus menerapkan prinsip layaknya perusahaan yang mencari profit pada umumnya dimana dia tidak akan memproduksi barang atau jasa yang sekiranya tidak akan menguntungkan dia. Namun, karena keputusan penugasan PSO kepada PT.KA merupakan hasil keputusan politik, maka mau tidak mau PT.KA harus menjalankannya.

Keputusan Divisi Jabotabek yang akan mengganti secara bertahap KRL ekonomi dengan KRL AC ekonomi hingga tahun 2010 dipandang sebagai sebuah reaksi atas ketidakpuasan penugasan PSO kepada PT.KA. Hal ini dipicu oleh besaran dana subsidi PSO yang diberikan tidak pernah sesuai dengan yang diajukan oleh PT.KA. Selain itu, pemerintah masih menunggak subsidi PSO kepada PT.KA yang untuk periode 2000-2004 saja menurut audit yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) jumlahnya mencapai Rp. 1,334 triliun. Sementara beban untuk terus mengoperasikan KA ekonomi semakin berat.

Faktor lainnya yang turut menjadi andil terpuruknya PT.KA, adalah kebijakan pemerintah dibidang transportasi yang tidak memihak dalam pengembangan perkeretaapian. Pertama, adalah kebijakan pemerintah dalam bidang deregulasi penerbangan. Pasca deregulasi ini maka bermunculan maskapai penerbangan yang menawarkan tiket dengan harga yang tidak berbeda jauh dengan harga tiket kereta api. Akibat kalah bersaing dengan pesawat terbang, maka rute kereta yang selama ini menjadi andalan seperti ke Surabaya, Solo, dan Yogyakarta menjadi sepi penumpang. Kedua, pembukaan tol Cipularang pada tahun 2005 terbukti meningkatkan angka penggunaan kendaraan pribadi. Selain itu, terbukti pasca pembukaan tol Cipularang ini tingkat okupansi kereta untuk jalur ini yaitu Parahyangan dan Argo Gede merosot hingga 70% yang berdampak pada menurunnya pendapatan perusahaan. Ketiga, rencana pemerintah untuk membangun jalan tol Trans Jawa yang dipastikan akan semakin menenggelamkan kereta api sebagai pilihan transportasi bagi masyarakat.

Pemerintah memang terkesan tidak mempunyai konsep yang jelas dalam sistem transportasi nasional. Kebijakan dibidang transportasi yang dikeluarkan lebih terkesan merupakan kepentingan bagi kelompok tertentu. Hal ini dapat dilihat dari rencana pembangunan jalan tol Trans Jawa yang jika

terwujud yang paling diuntungkan dari adanya jalan tol ini adalah perusahaan otomotif yang mayoritas berasal dari Jepang.

Sejatinya membangun jaringan kereta api lebih murah jika dibandingkan pemerintah harus membangun jalan baru. Lagipula dari segi lingkungan terbukti kereta api merupakan alat transportasi yang ramah lingkungan dan hemat energi. Selain itu, Indonesia sangat diuntungkan mengingat, jalur KA yang dibangun oleh Pemerintah Hindia Belanda sejak semula telah didesain dapat dibangun jalur ganda (*double track*) mengingat lebar lahan yang digunakan untuk trek kereta api rata-rata 22 meter. Artinya pemerintah tidak perlu lagi untuk membebaskan lahan apabila akan membangun jalur baru. Dibandingkan dengan jalan tol yang harus membebaskan lahan selebar minimal 60 meter. Untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa saja, diperkirakan 1.000 hektar lahan persawahan akan hilang karena berubah menjadi jalan tol. Apabila tiap hektar sawah memproduksi lima ton padi pada setiap musim tanam, lima juta ton padi akan hilang pada setiap musim tanam.

Pemerintah harus berkaca dari pembangunan sistem transportasi di negara-negara Eropa, India, dan Jepang dimana transportasi publik berbasis pada angkutan kereta api menjadi andalan. Kereta api sebagai tulang punggung (*backbone*) sistem transportasi khususnya di pulau Jawa, sedangkan angkutan jalan raya seperti bus atau mobil menjadi pengumpan (*feeder*). Untuk perjalanan kurang dari 300 km dapat digunakan jalan, jarak antara 300-500 km digunakan kereta api, dan perjalanan diatas 500 km menggunakan pesawat udara atau kapal laut. Namun, sayangnya kebijakan pengembangan sistem transportasi nasional yang berbasisi intermoda ini masih setengah-tengah dilakukan pemerintah. Disatu sisi pemerintah menekankan kereta api dapat berperan penting dalam sistem transportasi nasional. Namun, dukungan ini hanya sebatas wacana diatas kertas dan belum dukungan langsung kepada PT.KA selaku operator kereta satu-satunya di tanah air. Berbeda dengan pembangunan jalan tol dimana alokasi yang dianggarkan oleh pemerintah masih sangat besar. Hal ini sedikit banyak memperlihatkan egoisme sikap dari masing-masing pihak yang ada di pemerintahan seperti antara Departemen Pekerjaan Umum dengan Departemen Perhubungan.

Bentuk lemahnya dukungan pemerintah terhadap transportasi kereta api juga dapat dilihat dari dukungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam pengembangan jaringan KRL Jabotabek. Pemerintah DKI lebih memprioritaskan pembangunan jalur busway walaupun masih menghadapi sejumlah permasalahan. Lalu membangun jalur monorail yang nasibnya makin tidak jelas atau pembangunan MRT (*Mass Rapid Transpid*) berupa pembangunan Subway (kereta bawah tanah). Namun, pembangunan MRT ini pun sampai sekarang juga belum jelas kapan akan terealisasi sehingga sering dipelesetkan menjadi "Masih Rapat Terus". Apabila Pemprov DKI ikut membantu dalam pengembangan KRL Jabotabek, sedikit banyak akan mengurangi kepadatan di jalan-jalan ibukota karena saat ini penduduk yang bekerja di Jakarta sebagian besar adalah mereka yang berdomisili di kota-kota sekitar Jakarta seperti Bekasi atau Depok.

5.2.5. Aktivitas Implementasi dan Komunikasi Antar Organisasi

Lahirnya kebijakan subsidi PSO pada kereta api merupakan salah satu isi dari kebijakan pemerintah dalam bidang perkeretaapian yang tertuang dalam *Goal and Policies for Development of the Railway Transport Sub Sector* yang terbit pada tahun 1995. Adanya kesepakatan mengenai skema pemberian subsidi PSO pada kereta api didasarkan pada perlu dibuatnya suatu ketentuan mengenai kompensasi yang diberikan oleh pemerintah kepada Badan Penyelenggara perkeretaapian dalam hal ini adalah PT.KA untuk menyelenggarakan pelayanan KA kelas ekonomi dengan tarif yang telah ditentukan oleh pemerintah. Begitu pun tarif yang dikenakan haruslah dibawah biaya yang telah dikeluarkan untuk memproduksi barang atau jasa tersebut dan kekurangannya ditutup melalui subsidi PSO yang diberikan oleh pemerintah kepada badan penyelenggara. Dengan adanya kompensasi berupa subsidi PSO ini dapat mendorong terciptanya akuntabilitas dan transparansi dalam penggunaan anggaran karena kompensasi diberikan hanya pada layanan KA ekonomi sesuai yang tercantum dalam kontrak PSO. Badan Penyelenggara diharuskan untuk menyediakan pelayanan KA ekonomi sesuai dengan tolak ukur dan kriteria mengenai pelayanan umum angkutan KA kelas ekonomi yang ditentukan oleh pemerintah. Dengan adanya

kriteria dan tolak ukur pelayanan KA ekonomi ini, masyarakat mendapat jaminan untuk mendapatkan pelayanan KA yang baik, aman, dan nyaman dari operator.

Skema kompensasi kepada Badan Penyelenggara melalui subsidi PSO ini baru efektif berjalan menyusul keluarnya SKB tiga menteri (Menteri Keuangan, Menteri Perhubungan, dan Menteri Negara PPN/ Kepala Bappenas) dan SKB Dirjen Perhubungan darat dan Deputi Kepala Bappenas Bidang Pelaksana yang menjadi landasan operasional bagi skema subsidi PSO ini. SKB tiga menteri ini berisi tentang pembiayaan atas Pelayanan Umum Angkutan Kereta Api Penumpang Kelas Ekonomi, Pembiayaan atas Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Kereta Api serta Biaya Atas Penggunaan Prasarana Kereta Api (PSO, IMO, dan TAC). Sementara SKB Dirjen Perhubungan Darat dan deputi Kepala Bappenas Bidang Pelaksana berisi tentang kriteria, tolak ukur, prosedur, dan mekanisme pembiayaan atas pelayanan umum kereta kelas ekonomi, biaya perawatan dan pengoperasian serta biaya penggunaan prasarana kereta api.

Besaran subsidi PSO sendiri yang diajukan oleh Badan Penyelenggara melalui prosedur yang cukup panjang. Seperti telah dijelaskan sebelumnya keputusan mengenai besaran subsidi PSO kepada badan penyelenggara masih didasarkan pada kemampuan anggaran pemerintah dan belum didasarkan atas misi penugasan pelayanan umum dari pemerintah kepada badan penyelenggara juga nilai strategis dari penyelenggaraan pelayanan umum tersebut.

Dalam Bab V isi dari SKB tiga menteri (Menteri Keuangan, Menteri Perhubungan, dan Menteri Negara PPN/ Kepala Bappenas) tentang mekanisme pembiayaan atas pelayanan umum angkutan KA penumpang kelas ekonomi dalam pasal 19 disebutkan Bappenas dan/ atau Departemen Keuangan melakukan evaluasi dan persetujuan anggaran sesuai dengan kemampuan pembiayaan negara untuk pelayanan angkutan umum KA penumpang kelas ekonomi. Sebelumnya, usulan mengenai program PSO dan besaran subsidinya sudah harus tercantum dalam Rencana Kerja (Renja) yang diajukan oleh Departemen yang mengusulkan program PSO ini. Kemudian Renja tersebut harus dilaporkan kepada Menteri Keuangan, Menteri Negara BUMN, serta Bappenas untuk meyesuakannya dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Berdasarkan hasil pembahasan

tersebut, Menteri Keuangan mengeluarkan pagu anggaran sementara dari Kementrian/ Lembaga (RKA/KL). Lalu RKA-KL tersebut kemudian dibahas oleh masing-masing departemen dengan komisi terkait di DPR. Hasil pembahasan RKA-KL selanjutnya dimasukkan kedalam Nota Keuangan dan RAPBN lalu dibahas di sidang kabinet dan ditetapkan oleh presiden. Setelah anggaran masing-masing departemen masuk dalam RAPBN, maka masing-masing departemen masuk dalam RAPBN, kemudian masing-masing departemen menyampaikan konsep DIPA ke menteri keuangan untuk diserahkan. Setelah DIPA disahkan barulah masing-masing departemen dapat melakukan penarikan-penarikan dana termasuk dana PSO dan subsidi untuk selanjutnya diteruskan ke BUMN-BUMN pelaksana PSO dan penyalur subsidi melalui Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dari instansi yang bersangkutan.

Setelah semua prosedur usulan dan penganggaran PSO disepakati, maka dalam pasal 21 ayat 1 dan 2 SKB tiga menteri disebutkan bahwa setelah alokasi anggaran beserta petunjuk operasional telah teralisasi, kemudian disusun kontrak antara Dirjen Perkeretaapian dengan Badan Penyelenggara. Kontrak PSO tersebut ditandatangani oleh Dirjen Perkeretaapian Dephb dan Direktur Utama Badan Penyelenggara. Kemudian dalam pasal 22 SKB tiga menteri tersebut disebutkan bahwa Badan Penyelenggara melaporkan pelaksanaan kegiatan dan penggunaan biaya atas pelayanan umum angkutan KA kelas ekonomi kepada Ditjen Perkeretaapian dengan tembusan kepada Menhub, Menkeu, dan Kepala Bappenas serta Deputi Kepala Bappenas dan Dirjen Anggaran Departemen Keuangan. Kemudian berdasarkan laporan tersebut diadakan suatu evaluasi tentang pelaksanaan penugasan PSO oleh Ditjen Perkeretaapian dan dilaporkan kepada Menteri Perhubungan.

Kondisi seperti ini selain menyulitkan bagi arus kas (*cash flow*) perusahaan yang membuat PT.KA kesulitan untuk melakukan perawatan terhadap sarana yang dimiliki seperti gerbong. Jikapun subsidi PSO itu diberikan maka akan langsung digunakan untuk menutup kerugian perusahaan mengingat posisi pencairan dana PSO dilakukan pada akhir tahun. Hal ini diperparah lagi dengan realisasi subsidi PSO yang diberikan kepada PT.KA selalu lebih kecil

dari perhitungan yang dilakukan oleh PT.KA dan juga audit. Yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

5.2.6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

UUD 1945 pasal 34 ayat 3 menyatakan negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Salah satu bentuk pelayanan umum yang disediakan oleh pemerintah adalah penyediaan sarana transportasi yang merupakan hak bagi setiap masyarakat. Pelayanan umum yang disediakan oleh pemerintah haruslah dapat dijangkau oleh masyarakat. Terjangkau dari segi biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat serta mudah bagi masyarakat dalam mengakses pelayanan umum yang disediakan oleh pemerintah tersebut.

Kebijakan kompensasi berupa subsidi PSO kepada PT.KA untuk pelayanan KA ekonomi memungkinkan masyarakat dapat menikmati tarif yang murah untuk KA ekonomi. Namun, tarif yang murah ini kurang diimbangi oleh kedisiplinan masyarakat dalam menggunakan kereta api. Masih banyaknya penumpang gelap yang tidak memiliki karcis, penumpang yang naik ke atap KA atau pengrusakan terhadap fasilitas kereta api, merupakan beberapa contoh perilaku negatif masyarakat dalam memanfaatkan kereta api sebagai alat transportasi.

Menurut penuturan Kasi sarana Divisi Jabotabek, M. Dahlan, salah satu faktor tingginya biaya operasional dan perawatan KRL-KRL ekonomi salah satunya dikarenakan penumpang yang terlalu penuh (*overload*) sehingga beban kerja dari KRL ekonomi menjadi berat serta seringnya terjadi pengrusakan atau penghilangan terhadap fasilitas KRL ekonomi seperti pintu, lampu, atau kipas angin. Karena kemampuan keuangan yang dimiliki perusahaan terbatas, maka fasilitas yang hilang atau rusak ini tidak langsung mengalami pergantian sehingga berpengaruh terhadap kenyamanan dan keamanan penumpang. Alokasi dana yang dianggarkan oleh PT.KA untuk perawatan baru hanya sebatas pada perawatan teknis dimana yang penting adalah kereta bisa dioperasikan.

Keterbatasan armada KRL ekonomi yang dimiliki oleh divisi Jabotabek, sementara penumpang makin bertambah setiap tahunnya, membuat beban KRL

ekonomi dalam mengangkut penumpang semakin berat. Padahal hampir seluruh armada KRL ekonomi yang dimiliki oleh divisi Jabotabek usianya sudah diatas 10 tahun bahkan ada yang sudah berusia 30 tahun lebih. Kurangnya armada KRL ekonomi juga mengakibatkan sering terjadinya penumpukan penumpang pada jam-jam sibuk pada pagi dan sore hari.

Upaya yang ditempuh oleh PT.KA untuk menertibkan penumpang yang naik di atas atap maupun penumpang yang tidak berkarcis ditempuh dengan berbagai macam cara. Untuk mencegah penumpang tidak berkarcis, saat ini divisi Jabotabek bekerjasama dengan PT.Kencana Lima untuk menyediakan tenaga pengamanan di stasiun maupun di atas kereta api. Sedangkan bagi para penumpang yang nekat naik di atas KA, telah dilakukan berbagai macam upaya mulai dari tindakan persuasif hingga represif seperti menyemprot menggunakan cat warna.

Masih banyaknya jumlah penumpang gelap yang tidak berkarcis menurut penuturan Ketua Umum Maska, Hendrowijono, faktor paling utama adalah kemauan untuk membayar (*willing to play*) yang masih rendah. Ketidakmauan masyarakat untuk membayar karena memang penghasilan yang diterimanya tidakmencukupi atau memang orang tersebut sudah dari awal berniat tidak mau membeli tiket. Untuk yang kedua ini, pada umumnya adalah para pelajar yang naik KA mayoritas dari mereka tidak memilki tiket. Kondisi

KRL ekonomi yang sering penuh sesak justru dimanfaatkan oleh penumpang yang tidak berkarcis karena tidak adanya petugas yang melakukan pemeriksaan. Faktor terakhir yang menyebabkan masih banyaknya penumpang yang tidak berkarcis dikarenakan kondisi dari sebagian besar stasiun yang terbuka. Kecuali stasiun-satsiun layang yang berada antara Cikini hingga Jayakarta, kondisi dari sebagian besar stasiun mudah untuk keluar masuknya orang. Contohnya adalah stasiun antara Citayam hingga Cilebut, Kabupaten Bogor, dimana penumpang dapat bebas keluar masuk stasiun tanpa pengawasan.

Setiap tahunnya pemerintah mengalokasikan dana untuk subsidi dengan jumlah yang cukup besar. Dua komoditas yang paling banyak disubsidi oleh pemerintah adalah BBM dan listrik. Sebagai gambaran, dalam APBN-P tahun 2008 pemerintah mengalokasikan dana untuk subsidi BBM mencapai Rp. 126

triliun. Sementara itu, PT.KA hanya menerima alokasi dana subsidi PSO untuk tahun 2008 hanya sebesar Rp. 550 miliar. Dengan alokasi subsidi PSO yang minim ini, PT.KA kesulitan untuk memaksimalkan pelayanan KA ekonomi. Selain itu, kesulitan keuangan yang dialami perusahaan karena pemasukan dari KA kelas komersil (bisnis dan eksekutif) mengalami penurunan drastis, membuat perusahaan kesulitan untuk melakukan investasi tidak hanya pada prasarana pokok tetapi juga pada sarana.

Melihat kondisi seperti ini, pemerintah mengambil inisiatif dengan melakukan investasi pada prasarana dan sarana pokok perkeretaapian. Contohnya adalah pembelian gerbong baru untuk KA ekonomi baru-baru ini oleh pemerintah merupakan bentuk investasi pemerintah kepada PT.KA dalam bentuk penyertaan modal pemerintah (PMP). Selain itu, invstasi pemerintah untuk membangun prasarana pokok seperti jalan dan jembatan sebagian besar menggunakan dana pinjaman (hutang dari luar negeri). Berdasarkan kajian INFID mengenai Progran Efisiensi Perkeretaapian (PEP), salah satu rekomendasinya adalah dengan memisahkan manajemen Daops I Jakarta dengan membentuk divisi angkutan Jabotabek. Alasan pemisahan ini adalah karena segmen pasar yang dimiliki antara Daops I Jakarta dengan divisi Jabotabek adalah berbeda karena divisi Jabotabek nantinya akan berkonsentrasi pada angkutan KA komuter listrik Jabotabek (KRL Jabotabek). Selain pemisahan manajemen, Bank Dunia juga merekomendasikan pemebentukan jalur khusus bagi KRL Jabotabek yang terpisah dengan KA-KA jarak jauh. Hal ini direspon oleh pemerintah dengan rencana membangun proyek Jalur ganda Manggarai-Bekasi-Cikarang (*Double-Double Track/ DDT*). Dana untuk pembangunan jalur ganda Manggarai-Bekasi-Cikarang ini didapat dari pinjaman pemerintah kepada *Japan Bank International Corporation* (JBIC). JBIC akhirnya mengucurkan dana pinjaman untuk pembangunan jalur ganda ini sebesar 41 miliar yen (setara dengan Rp.281 miliar). Selain pembangunan DDT Manggarai-Bekasi_Cikarang, JBIC juga mengucurkan pinjaman sebesar Rp. 480 miliar untuk pembangunan Depo KRL yang baru di Depok, yang konon merupakan depo kereta terbesar di Asia Tenggara.

Selain pinjaman dari JBIC untuk pembangunan infrastruktur perkeretaapian tersebut, pemerintah juga melakukan pinjaman kepada pemerintah Cina sebesar USD 194,88 juta untuk pembangunan jalur ganda Cirebon-Kroya. Sedangkan untuk jalur ganda Kutoarjo-Yogyakarta-Solo, dananya diperoleh dari pinjaman pemerintah Jepang sebesar Rp.822 miliar. Tak pelak lagi seluruh pinjaman ini berdampak pada meningkatnya angka hutang luar negeri Indonesia.

Satu hal yang cukup menarik, sekilas terlihat perhatian pemerintah dalam pembangunan infrastruktur perkeretaapian. Namun, pertanyaannya adalah mengapa pemerintah masih tetap ngotot untuk membangun jalan tol Trans Jawa. Padahal apabila pembangunan jalur ganda yang sedang dikerjakan ini telah rampung tentu akan membuat waktu tempuh perjalanan dengan kereta api semakin berkurang. Terlihat adanya kontardiksi antara tujuan kebijakan pemerintah di bidang transportasi. Disatu sisi pemerintah mendorong agar kereta api dapat memainkan peran yang penting dalam sistem transportasi nasional. Namun, disisi lain rencana pembangunan jalan tol Trans Jawa ini dipastikan akan meningkatkan angka kendaraan bermotor. Lagipula perhatian pemerintah belum sepenuhnya tercurah kepada PT.KA selaku operator kereta api satu-satunya. Karena pada saat infrastruktur kereta api seperti jalan mengalami kemajuan, justru sarana kereta api mengalami degradasi dalam hal kuantitas dan kualitas karena minim perawatan dan pergantian. Sebagai contoh pada zaman Pemerintah Kolonial Belanda, perusahaan kereta milik pemerintah kolonial Hindia Belanda (SS) meluncurkan kereta api cepat Jakarta-Surabaya *Eendaagsche Expres* atau ekspres satu hari. Waktu perjalanan yang ditempuh untuk Jakarta-Surabaya sekitar 11 jam dengan melewati rute Cirebon-Kroya-Solo-Madiun-Surabaya yang sebagian besar merupakan trek pegunungan. Dibandingkan perjalanan KA Jakarta-Surabaya saat ini menggunakan KA Argo Bromo Anggrek yang berkisar 10 jam berarti tidak ada kemajuan padahal rute KA Argo Bromo ini melewati jalur utara (Cirebon-Semarang) yang relatif lebih pendek dan trek datar berbeda dengan jalur selatan yang melewati pegunungan dan waktu tempuh yang lebih lama.

Besaran subsidi PSO untuk Badan Penyelenggara penyedia layanan umum seperti PT.KA, jumlahnya disesuaikan dengan kemampuan anggaran

pemerintah. Besaran subsidi PSO ditentukan oleh kesepakatan antara pemerintah yang diwakili oleh Departemen Perhubungan, Departemen Keuangan, Bappenas, dan Kementerian BUMN dengan DPR dari Komisi V yang membawahi sektor transportasi dan perhubungan (untuk PSO BUMN transportasi) dan Komisi VI yang mengurus BUMN. Karena penugasan serta anggaran PSO merupakan kesepakatan antara pemerintah dengan DPR maka tidak tertutup kemungkinan terjadi lobi-lobi politik mengenai penugasan PSO berikut dengan besaran subsidi yang diterima.

