

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sistem transportasi nasional yang baik berperan penting dalam mendukung pembangunan nasional. Dengan sistem transportasi nasional yang baik maka arus komoditas (barang) dan manusia akan menjadi lancar, biaya mentransfer komoditas (barang) dari suatu tempat ke tempat lain, dari produsen ke konsumen menjadi lebih murah dan biaya perjalanan (dinas ataupun lainnya) juga akan menjadi relatif lebih murah. Pada gilirannya, relatif murah biaya-biaya ini menyebabkan kegiatan produktif di masyarakat kian terdorong untuk berkembang, dan dipihak lain konsumen menjadi lebih mampu untuk mengkonsumsi berbagai barang dan jasa yang dibutuhkan, karena harganya yang menjadi relatif murah.

Perihal peran penting dari sistem transportasi yang baik ini dengan mudah dapat kita saksikan dengan sangat jelas bahwa daerah-daerah yang relatif lebih mudah dijangkau oleh sarana dan prasarana transportasi akan lebih cepat berkembang dibandingkan dengan daerah-daerah yang terisolasi. Ekonomi daerah perkotaan akan lebih cepat perkembangannya dibandingkan dengan di daerah pedesaan tidak lain karena transportasi di daerah perkotaan lebih maju dibandingkan dengan daerah pedesaan. Begitu pula halnya dengan perbedaan perkembangan perkembangan ekonomi antara Jawa dan luar Jawa. Pulau Jawa relatif lebih memiliki sarana dan prasarana transportasi yang lebih maju dibandingkan dengan daerah-daerah di luar Jawa.

Sebagai salah satu jenis transportasi publik yang keberadaannya sudah cukup lama di tanah air, kereta api sudah menjadi bagian keseharian dari sebagian penduduk Indonesia khususnya di Jawa dan Sumatera. Sebagai barang yang dikategorikan menguasai hajat hidup orang banyak, pemerintah merasa perlu untuk memonopoli bisnis kereta api di tanah air melalui sebuah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu PT. Kereta Api (Persero) selanjutnya disebut

PT. KA. Seiring berjalannya waktu, badan usaha yang mengelola bisnis kereta api ini telah bermetarmorfosis dari mulai berbentuk Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), hingga kini berbentuk Perusahaan Persero yang lebih berorientasi kepada misi meraih keuntungan/ laba.

Namun, dikarenakan sifatnya yang menguasai hajat hidup orang banyak mengingat kebutuhan setiap orang akan tersedianya sarana transportasi, maka pemerintah merasa perlu memberikan pengecualian kepada PT.KA. Bentuk pengecualian ini yaitu PT. KA selain dibebankan untuk memperoleh profit sebagaimana fungsinya sebagai badan usaha berbentuk Persero, pemerintah mewajibkan PT. KA untuk memberikan pelayanan umum yang berorientasikan kepada misi sosial yaitu menyediakan kereta kelas ekonomi dimana tarif yang dikenakan kepada masyarakat dibawah biaya operasional yang seharusnya dan tarif juga ditentukan oleh pemerintah melalui Surat Keputusan Menteri Perhubungan. Sebagai kompensasi untuk menutup kekurangan dari biaya kereta kelas ekonomi ini, maka pemerintah memberikan subsidi Pelayanan Umum atau *Public Service Obligation* (PSO).

Dasar hukum dari pemberian subsidi ini adalah UU No. 19 tahun 1992 yang kemudian direvisi melalui UU No. 23 tahun 2007 tentang perkeretaapian. Pada pasal 152 ayat 2 UU No. 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian disebutkan bahwa tarif angkutan kereta api yang ditetapkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah meliputi angkutan pelayanan kelas ekonomi dan angkutan perintis. Selain itu didalam pasal 153 ayat 1 dan 2 disebutkan dengan gamblang bahwa untuk pelayanan kelas ekonomi dan angkutan perintis tarif yang ditentukan pemerintah lebih rendah dari tarif yang dihitung oleh penyelenggara sarana kereta api dan selisihnya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat atau pemerintah daerah dalam bentuk kewajiban pelayanan publik. Kemudian ditetapkan PP No. 57 tahun 1992 yang mewajibkan PT. KA melakukan perawatan serta pengoperasian prasarana pokok kereta api seperti rel dan jembatan.

Untuk lebih memperjelas hubungan antara pemerintah dan PT. KA selaku operator maka lahirlah Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga menteri yaitu yaitu Menteri Perhubungan (KM-19/1999), Menteri Keuangan (KMK-83/ 1999

dan KMK-03/ 1999) dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan (KEP-024/K/13/1999) tanggal 4 maret 1999 mengatur pembagian tanggung jawab pemerintah dan PT. KA. Melalui SKB tersebut diatur mekanisme mana yang menjadi kewajiban pemerintah sebagai regulator dan PT. KA selaku operator. Pertama, pemerintah berkewajiban untuk membiayai kegiatan pelayanan umum angkutan kereta kelas ekonomi dalam bentuk *Public Service Obligation* (PSO). Kedua, pemerintah berkewajiban untuk membiayai perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian dalam bentuk *Infrastructure Maintenance Operation* (IMO) seperti untuk pembangunan jalur kereta baru. Sebaliknya PT. KA selaku pengguna dari prasarana tersebut memiliki kewajiban untuk membayar kepada pemerintah sebagai pemilik prasarana kereta api. Kewajiban ini disebut *Track Access Charge* (TAC). Ketiga mekanisme ini (PSO, IMO, dan TAC) lahir atas desakan sejumlah pihak khususnya dari World Bank (Bank Dunia) agar tercipta akuntabilitas dalam pengelolaan kereta api serta mendorong swasta untuk mau berinvestasi dalam bisnis kereta api.

Pelaksanaan PSO (*Public Service Obligation*) pada PT.KA ternyata belum dapat menghasilkan pelayanan yang optimal kepada masyarakat. Ketersediaan sarana dan prasana kereta api yang dimiliki terus mengalami penurunan jumlah. Selain penurunan dari segi kuantitas, kualitas pelayanan yang diberikan pun semakin menurun. Angka kecelakaan kereta api yang masih tinggi, banyaknya keluhan dari pelanggan seperti keterlambatan kereta merupakan beberapa contoh turunnya kualitas pelayanan yang diberikan. Hal ini tidak hanya terjadi pada pelayanan KA ekonomi yang memang sejak lama pelayanan yang diberikan selalu buruk, hal ini juga terjadi pada pelayanan KA kelas komersil (eksekutif dan bisnis) yang merupakan bisnis inti dari perusahaan.

Transportasi kereta api kedepannya akan semakin memegang peranan yang penting sebagai bagian dari sistem transportasi nasional khususnya bagi kota besar seperti Jakarta. Dengan hampir 10 juta jiwa orang yang beraktivitas di Jakarta setiap harinya memerlukan sarana transportasi untuk mengakomodasi kebutuhan masyarakat. Jakarta sebagai sebuah megapolitan tidak berdiri sendiri. Jakarta memerlukan kota-kota disekitarnya seperti Bekasi atau Depok sebagai penyangganya mengingat daya dukung kota Jakarta terutama bagi penyediaan

lahan pemukiman bagi warganya sudah sedemikian terbatas. Hal ini yang mendorong warga Jakarta baik yang asli maupun pendatang untuk menempati wilayah-wilayah penyangga ini. Pada umumnya disebabkan oleh dua alasan. Pertama, harga lahan yang semakin mahal di Jakarta. Kedua, faktor gaya hidup (*lifestyle*) yaitu masyarakat khususnya yang berasal dari kelas menengah membutuhkan suasana baru yang lebih sejuk dan tenang, sesuatu yang amat sulit ditemui di Jakarta saat ini.

Semakin mahalnya ongkos transportasi yang harus ditanggung oleh masyarakat pasca kenaikan BBM, mendorong masyarakat untuk menggunakan kendaraan pribadi seperti mobil atau sepeda motor. Selain itu antusiasme masyarakat untuk menggunakan kendaraan pribadi juga disebabkan oleh factor masih buruknya pelayanan transportasi umum di Jakarta. Jumlah kendaraan bermotor di Jakarta terus bertambah setiap tahunnya. Pertumbuhan kendaraan bermotor roda empat tiap tahunnya sebesar 4,4%. Sementara kendaraan roda dua sebesar 13,7% pertahun. Ironisnya, panjang jalan yang ada di Jakarta hanya 7.650 km dengan luas 40,1 km². sedangkan pertumbuhan panjang jalan di Jakarta hanya 0,01% pertahun. Dengan kondisi seperti ini, maka jalan-jalan di Jakarta sudah tidak mampu menampung lagi kendaraan diatasnya dan mengakibatkan kemacetan.

Atas dasar itulah, melalui rekomendasi dari Bank Dunia dibentuklah Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek terpisah dengan manajemen Daerah Operasi I Jakarta pada tahun 2001. Pembentukan divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek dikhususkan untuk mengoperasikan KA-KA Komuter Jabotabek (KRL Jabotabek) yang memiliki karakteristik penumpang yang berbeda dengan penumpang KA jarak jauh. Pembentukan Divisi Jabotabek merupakan bagian dari proses menuju swastanisasi serta korporitasi perusahaan. Hal ini tertuang dalam kebijakan pemerintah di bidang perkeretaapian ” *Goal and Policies for Development of The Railway Transport Sub Sektor*” yang dikeluarkan pada tahun 1995. Ada dua poin penting dari kebijakan tersebut yaitu peningkatan peran aktif swasta dalam angkutan kereta api serta skema pentarifan dan kompensasi bagi pelayanan non komerisal atau *Public Service Obligation (PSO)*.

Penugasan PSO pada dasarnya bertentangan dengan misi utama perusahaan yaitu mencari keuntungan (*profit oriented*). Namun, penugasan ini memiliki dasar hukum yaitu pasal 66 UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN yang menyatakan pemerintah dapat menugaskan BUMN untuk melaksanakan misi non komersil pemerintah dan memberikan kompensasi apabila penugasan tersebut tidak layak secara finansial. KRL ekonomi sebagai bagian dari kegiatan PSO yang diselenggarakan oleh PT.KA, mengalami berbagai macam permasalahan yang membuat pelayanan kepada masyarakat menjadi tidak optimal. Jumlah penumpang yang terus mengalami kenaikan yang tidak diimbangi ketersediaan armada, ketidakmampuan untuk melakukan modernisasi terhadap sarana yang dimiliki, SDM yang tidak kompeten, perilaku masyarakat yang tidak bertanggung jawab dalam memanfaatkan jasa angkutan KRL ekonomi, serta dukungan pemerintah yang masih setengah hati dalam mendukung pengembangan angkutan perkeretaapian khususnya kereta komuter. Selain itu, karena tarif yang dikenakan kepada masyarakat untuk KRL ekonomi yang membuat perusahaan tidak mampu menyediakan pelayanan yang baik kepada masyarakat sebagai akibat kurang memadainya perawatan terhadap sarana yang dimiliki.

1.2. Pokok Permasalahan

Melihat dari uraian latar belakang permasalahan diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

Bagaimanakah implementasi kebijakan subsidi PSO pada KRL ekonomi Jabotabek

1.3. Tujuan Penelitian

1. Memberikan gambaran tentang subsidi PSO yang diberikan kepada PT. KA untuk mengoperasikan layanan KRL Ekonomi Jabotabek dan permasalahan apa saja yang terjadi seputar kebijakan PSO tersebut dan dampaknya terhadap kinerja KRL ekonomi Jabotabek.
2. Memberikan gambaran bagaimana upaya PT. KA untuk menyalahi kekurangan dana dari subsidi PSO yang disediakan oleh pemerintah.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis dari penelitian ini dapat digunakan untuk menilai dampak dan manfaat yang diambil dari keberadaan subsidi PSO bagi KRL ekonomi Jabotabek.

2. Kegunaan Akademis

Kegunaan akademis dari penelitian ini yaitu sebagai bentuk kontribusi terhadap ilmu pengetahuan khususnya bagi Ilmu Administrasi Negara yang terkait dengan studi mengenai keberadaan BUMN dan mengenai teori pelayanan publik..

1.5. Batasan Penelitian

Penelitian ini membatasi pada implementasi kebijakan subsidi PSO pada KRL ekonomi Jabotabek dan dampak terhadap kinerja operasional dari KRL ekonomi.

1.6. Sistematika Penelitian

Bab I Pendahuluan

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang penelitian, pokok permasalahan yang diangkat, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II Kerangka Teori

Bab ini berisikan teori-teori yang relevan dengan penelitian yang diangkat serta pendapat para ahli yang ada kaitannya dengan penelitian yang dilakukan. Bab ini juga menjelaskan metodologi penelitian yang dilakukan.

Bab III Gambaran umum PT. KA

Dalam bab ini berisi sekilas tentang PT. KA, mulai dari sejarah pendirian PT. KA, struktur organisasi, visi dan misi, dan peraturan yang mengatur tentang perkeretaapian.

Bab IV Public Service Obligation Perkeretaapian

Dalam Bab ini secara khusus mengangkat konsep PSO, mulai dari dasar latar belakang dikeluarkannya PSO dalam bidang perkeretaapian, definisi PSO, dasar hukum PSO, serta mekanisme kerja dari PSO untuk kereta api

Bab V Pembahasan

Dalam bab ini dijelaskan mengenai permasalahan yang diangkat dalam penelitian beserta analisisnya.

Bab V Penutup

Pada bab ini berisi kesimpulan dan saran dari penelitian yang dilakukan.

