

TINJAUAN ATAS KEBIJAKAN SUBSIDI *PUBLIC SERVICE OBLIGATION* (PSO) PADA PT. PELNI

Mahpud Sujai *)

Peneliti Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan

ABSTRACT

As an archipelago state, sea transport services play an important role to connect the Indonesian region from the center and big islands to the remote islands and border area. The importance of sea transport caused the vital role of PT. Pelni as government agent in providing services to the community. As the embodiment of public service, government provide subsidy of public service obligation to PT. Pelni in order to support the operational costs and ease the burden on the community with an affordable tariff determination. This paper explores the problems that occur in line with the PSO subsidy policy for the PT. Pelni. This paper recommends that the PSO subsidy to PT. Pelni given based on the realization of the current year. Another recommendation is the importance of maintaining consistency in the determination of the amount of subsidy based on a predetermined calculation mechanism.

Keywords: PT. Pelni, PSO Subsidy, Sea Transportation

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara kepulauan yang terbesar di dunia. Dari total luas wilayah sekitar 5,8 juta kilometer persegi, hampir dua pertiga luas wilayah Indonesia adalah merupakan lautan. Selain itu, dengan jumlah pulau yang lebih dari 15.000 pulau yang terpisah satu sama lain, menjadikan transportasi laut sebagai kebutuhan pokok bagi rakyat Indonesia baik untuk transportasi penumpang maupun barang dan logistik sehingga dapat menjalin hubungan antar daerah dan wilayah di Indonesia.

Dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat yang merupakan cita-cita bersama, maka diperlukan pembangunan yang merata di seluruh Indonesia. Hal ini dapat tercapai apabila aksesibilitas dan mobilitas masyarakat terjamin, untuk itu jasa transportasi termasuk transportasi laut sangat diperlukan. Transportasi untuk

mobilitasi masyarakat diseluruh Indonesia adalah tanggung jawab negara atau pemerintah karena hal ini merupakan hak dari setiap warga negara. Karena itu maka pemerintah terus berupaya untuk menyediakan jasa transportasi yang layak, handal dan terjangkau bagi masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, PT. Pelni sebagai BUMN berperan sebagai agen pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pasal 66 ayat 1 undang-undang tersebut menyatakan bahwa meskipun BUMN didirikan maksud dan tujuan untuk mengejar keuntungan, tidak tertutup kemungkinan untuk hal-hal yang mendesak, BUMN diberikan penugasan khusus oleh pemerintah. Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak fisibel, pemerintah harus

memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan. Undang-undang tersebut menjadi dasar berlakunya subsidi *public service obligation* (PSO) bagi BUMN yang diberikan penugasan oleh pemerintah untuk melayani publik.

Dalam hal transportasi laut, pemerintah berupaya untuk memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat. PT. Pelni sebagai perusahaan milik negara yang bergerak di bidang jasa transportasi laut untuk penumpang menjadi andalan pemerintah dalam melakukan tugasnya menyediakan jasa transportasi laut kepada masyarakat. PT. Pelni diberikan penugasan oleh pemerintah untuk memberikan pelayanan publik, karena itu PT. Pelni diberikan kompensasi berupa subsidi PSO untuk menunjang biaya operasionalnya sebagai akibat penugasan pemerintah tersebut.

Berdasarkan latar belakang diatas, tulisan ini akan membahas berbagai permasalahan yang terjadi berkaitan dengan pemberian subsidi PSO oleh pemerintah kepada PT. Pelni. Dalam implementasi subsidi PSO, terdapat beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi, antara lain: (i) Mengapa PSO diberikan kepada PT. Pelni, (ii) Bagaimana mekanisme pemberian PSO kepada PT. Pelni, (iii) Bagaimana menentukan besaran subsidi PSO untuk PT. Pelni, termasuk formula penghitungan PSO dan (iv) Apakah besaran subsidi PSO yang diberikan untuk PT. Pelni telah sesuai dengan kebutuhan dan menutupi biaya operasional PT. Pelni.

Untuk mengeksplorasi permasalahan subsidi PSO yang diberikan kepada PT. Pelni, maka tulisan ini memiliki tujuan antara lain: (i) Untuk mengetahui dasar

pemberian subsidi PSO kepada PT. Pelni, (ii) Untuk mengetahui mekanisme pemberian subsidi PSO kepada PT. Pelni, (iii) Untuk mengetahui formula penentuan besaran subsidi PSO kepada PT. Pelni dan (iv) Untuk menganalisa besaran subsidi PSO apakah telah sesuai dengan kebutuhan dan menutupi biaya operasional PT. Pelni.

METODOLOGI PENELITIAN

Tulisan ini merupakan kajian eksploratif dengan menggunakan metode analisis deskriptif (*descriptive analysis*). Tujuan dari metode analisis deskriptif adalah untuk membuat suatu penelaahan yang sistematis terhadap suatu isu dan fakta dengan cara melakukan analisis data dan fakta serta memformulasikan hipotesis dan kesimpulan tentang suatu objek penelitian. Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengungkap fenomena sosial terutama berkaitan dengan kebijakan subsidi PSO pada jasa transportasi laut. Sifat penelitian ini merupakan penelitian terapan (*applied research*) untuk menjawab permasalahan yang terjadi dalam upaya pemberian subsidi PSO kepada PT. Pelni.

Metode pengumpulan data dilakukan dengan menelaah kajian literatur terhadap buku-buku, jurnal dan artikel baik yang berhubungan dengan subsidi, APBN maupun jasa transportasi laut terutama yang dilakukan oleh PT. Pelni. Dalam penulisan ini, data yang digunakan adalah data sekunder yang berasal dari Badan Kebijakan Fiskal dan Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan, Badan Pusat Statistik dan PT. Pelni.

TINJAUAN PUSTAKA

Berbicara tentang subsidi terutama yang berkaitan dengan kewajiban pelayanan publik (*public service obligation*) tidak dapat dipisahkan dari konsep kebijakan publik (*public policy*). Subsidi merupakan sebuah kebijakan publik yang dilakukan pemerintah untuk membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar. Terdapat beberapa definisi tentang definisi kebijakan publik. Sebagian besar pendapat menyatakan bahwa kebijakan publik berkaitan erat dengan keputusan untuk menggunakan kekuasaan negara atau pemerintah untuk melakukan tindakan yang akan membawa pengaruh positif terhadap kehidupan warganya. Bahkan dalam arti lebih luas, kebijakan publik sering diartikan sebagai apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (Dye, 1995). Definisi tersebut menggambarkan seberapa besar kewenangan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan publik. Definisi lain menyatakan bahwa kebijakan publik adalah aktivitas pemerintah, baik yang dilakukan secara langsung atau melalui pihak lain, yang mempengaruhi kehidupan warga di suatu negara (Peters, 1999). Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa aspek kebijakan publik sangat luas dan pemerintah memainkan peran yang sangat vital dalam membuat kebijakan.

Dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik, terdapat enam komponen dasar kebijakan publik yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, yaitu: (i) Merupakan pilihan antara mengambil tindakan atau tidak mengambil tindakan apapun, (ii) Melibatkan sejumlah aktor baik formal dan informal di pemerintah atau di luar pemerintah, (iii) Kebijakan

yang diambil termasuk berbagai jenis tindakan kebijakan publik, (iv) Terfokus pada tindakan spesifik dengan sejumlah alternatif, (v) Kebijakan publik akan membawa konsekuensi yang diinginkan atau tidak diinginkan dan (vi) Dilanjutkan dengan langkah-langkah lain yang telah ditentukan setelah keputusan tentang proses pembuatan kebijakan (Theodoulou, 2004).

Sementara itu berkaitan dengan konsep subsidi, terdapat beberapa definisi subsidi yang berkaitan satu sama lain. Subsidi merupakan hibah yang dibayar oleh pemerintah untuk suatu perusahaan yang menguntungkan publik (*Worldnetweb.princeton.edu*). Definisi lain dari subsidi adalah keuntungan ekonomi, langsung atau tidak langsung yang diberikan oleh pemerintah untuk produsen barang atau jasa dalam negeri (*Countrystudies.us*). Subsidi terkadang diperlukan dalam rangka penyediaan barang publik untuk memberikan keuntungan bersih yang diindikasikan dengan adanya surplus konsumen. Manfaat ini adalah untuk mengurangi kemiskinan melalui penyediaan akses terhadap pelayanan infrastruktur kepada orang miskin, menyediakan akses terhadap kebutuhan dasar bagi semua masyarakat, memberikan stimulus bagi pembangunan ekonomi dan pembangunan daerah. Selain itu, dampak investasi barang publik oleh pemerintah adalah untuk memberikan eksternalitas positif yang bermanfaat bagi masyarakat. Subsidi juga bisa diinterpretasikan sebagai pembayaran pemerintah melalui perusahaan dan rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang memungkinkan mereka untuk memproduksi atau mengkonsumsi produk dalam kuantitas yang lebih besar atau harga yang lebih murah. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau

meningkatkan produksi. Secara garis besar, subsidi dapat dibagi menjadi dua bentuk, yaitu subsidi dalam bentuk uang (transfer) dan subsidi dalam bentuk barang atau *innatura*.

Penyediaan subsidi oleh pemerintah dapat pula dilihat dari aspek keadilan. Subsidi pemerintah adalah cara yang efektif untuk redistribusi pendapatan dari orang-orang berpenghasilan tinggi kepada mereka yang berpenghasilan rendah. Apapun alasan yang dikemukakan untuk membenarkan pemberian subsidi, subsidi di sisi lain tetap akan menyebabkan distorsi dari kerja mekanisme pasar. Distorsi ini biasanya disebut kelebihan beban yang merupakan surplus konsumen. Hal ini berarti bahwa yang diperoleh dari jumlah subsidi yang diberikan akan selalu lebih kecil dari jumlah dana yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk subsidi tersebut (Riatna, 2005).

Sementara itu, berkaitan dengan subsidi PSO kepada PT. Pelnindo dapat diartikan bahwa Kewajiban Pelayanan Umum (PSO) Bidang Angkutan Penumpang Kelas Ekonomi Angkutan laut Dalam Negeri adalah Kewajiban melaksanakan angkutan penumpang kelas ekonomi angkutan laut keseluruhan pelosok tanah air dengan tarif yang ditetapkan Pemerintah, sehingga memungkinkan masyarakat dapat bepergian dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kapal laut dengan tarif yang terjangkau.

PT. Pelnindo diberikan kompensasi biaya oleh pemerintah sehubungan dengan pelaksanaan tugas yang dibebankan. Kompensasi PSO adalah kewajiban pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan penugasan pelayanan umum bidang angkutan laut penumpang kelas ekonomi dengan nilai sebesar selisih antara

pendapatan yang diperoleh berdasarkan tarif yang ditetapkan pemerintah dengan harga pokok penjualan pelayanan umum bidang angkutan penumpang kelas ekonomi angkutan laut dalam negeri.

Kompensasi yang diberikan pemerintah kepada PT. Pelnindo didasarkan pada harga pokok penjualan yang telah ditetapkan. Harga pokok penjualan pelayanan umum angkutan penumpang kelas ekonomi angkutan laut dalam negeri adalah semua biaya yang dibebankan untuk penyelenggaraan pelayanan umum angkutan laut penumpang kelas ekonomi ditambah keuntungan dan pajak penghasilan untuk setiap *trip/voyage*.

Berdasarkan pengertian tentang subsidi PSO, harga pokok penjualan dan penentuan tarif oleh pemerintah, maka dapat dirumuskan formula penghitungan subsidi PSO kepada PT. Pelnindo yaitu:

$$PSO = C (HPP - HP_{pem}) + FN$$

$$HPP = BPP + \text{Margin} + \text{Pajak}$$

Dimana:

$$C = \text{Kapasitas Penumpang Kelas Ekonomi (Jarak} \times \text{Kapasitas Angkut} \times \text{Frekuensi} \times \text{LF\%)} \\ (\text{paxmile})$$

$$HPP = \text{Harga Pokok Penjualan (Rp/pax-mile)}$$

$$HP_{pem} = \text{Harga Penjualan yang ditetapkan Pemerintah (tarif kelas ekonomi) (Rp/pax-mile)}$$

$$FN = \text{Fasilitas Negara}$$

$$BPP = \text{Biaya Pokok Produksi (Rp/pax-mile)}$$

HASIL PEMBAHASAN

Gambaran Umum PT. Pelni

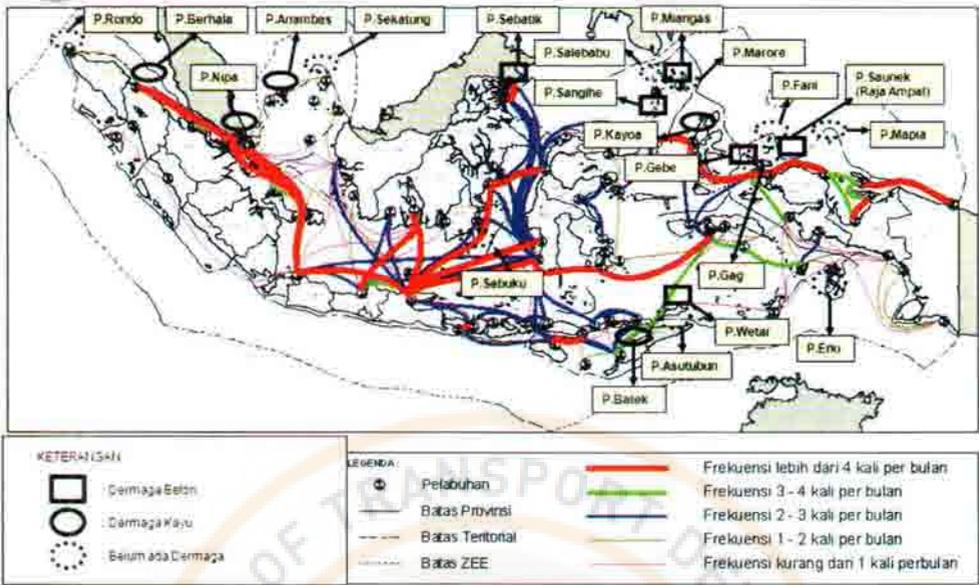
PT. Pelni berdiri sejak tanggal 15 September 1950 seiring dengan berdirinya Yayasan Penguasaan Pusat Kapal-kapal (PEPUSKA) berdasarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Perhubungan dan Menteri Pekerjaan Umum. Latar belakang pendirian Yayasan PEPUSKA diawali dengan perubahan status maskapai pelayaran Belanda yang beroperasi di Indonesia, N.V. K.P.M (Koninklijke Paketvaart Matschappij) menjadi Perseroan Terbatas (PT). Pelayaran PEPUSKA diawali dengan modal awal 8 (delapan) unit kapal dengan total tonage 4.800 DWT (death weight ton). Pada tanggal 28 April 1952 PEPUSKA resmi dibubarkan dan berganti nama menjadi PT. Pelayaran Nasional Indonesia atau yang biasa disingkat PT. Pelni berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor M.2/1/2 tanggal 28 Februari 1952 dan No. A.2/1/2 tanggal 19 April 1952, serta Berita Negara Republik Indonesia No. 50 tanggal 20 Juni 1952 (PT.Pelni, 2011).

Dengan modal awal sebanyak delapan unit kapal dianggap tidak mencukupi, maka PT. Pelni berupaya untuk menambah jumlah armadanya dengan memesan 45 *coaster* dari Eropa Barat dengan dukungan dana dari Bank Ekspor Impor Indonesia. Pada tahun 1961, status PT. Pelni berubah menjadi Perusahaan Negara (PN) dan dicantumkan dalam Lembaran Negara RI No. LN 1961. Kemudian pada tahun 1975 status perusahaan kembali diubah dari Perusahaan Negara (PN) menjadi Perseroan terbatas (PT) PELNI sesuai dengan Akte Pendirian No. 31 tanggal 30 Oktober 1975. Perubahan tersebut

dicantumkan dalam Berita Negara RI No. 562-1976 dan Tambahan Berita Negara RI No. 60 tanggal 27 Juni 1976. Seiring dengan perjalanan waktu dan perkembangan usaha, perusahaan mengalami beberapa kali perubahan bentuk Badan Usaha. Pada tahun 1975 berbentuk Perseroan sesuai Akta Pendirian Nomor 31 tanggal 30 Oktober 1975 dan Akte Perubahan Nomor 22 tanggal 4 Maret 1998 tentang Anggaran Dasar PT. Pelni yang diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia tanggal 16 April 1999 Nomor 31 tambahan Berita Negara Nomor 2203 (PT. Pelni, 2011).

Wilayah Indonesia yang terdiri dari 17.503 pulau, sangat membutuhkan sarana transportasi laut untuk menghubungkan pulau-pulau yang tersebar di seluruh Indonesia. Saat ini kapal Penumpang Pelni beroperasi dengan jaringan trayek nusantara secara *reguler liner service* (RLS) dan *multi-port* yang menyinggahi 92 pelabuhan (1300 ruas) dari 141 pelabuhan di Indonesia dimana sebagian besar merupakan ruas non komersial terutama dengan rute pulau-pulau kecil terluar di Indonesia. Berikut ini adalah gambar yang menunjukkan rute-rute yang dilayani oleh PT. Pelni.

Usaha pokok PT Pelayaran Nasional Indonesia adalah menyediakan jasa angkutan transportasi laut yang meliputi jasa angkutan penumpang dan jasa angkutan muatan barang antar pulau. Saat ini perusahaan mengoperasikan 28 unit armada kapal penumpang yang diklasifikasi berdasarkan kapasitas jumlah penumpang, , diantaranya : Kapal tipe 3.000 pax, tipe 2.000 pax, tipe 1.000 pax, tipe 500 pax, tipe Ro-Ro (*Roll on - Roll off*) dan 1 unit kapal ferry cepat dengan kapasitas seluruhnya berjumlah 36.913 penumpang. Disamping itu PT Pelni juga



Sumber: PT. Pelni

Gambar 1. Peta jaringan layanan kapal penumpang PT. Pelni

mengoperasikan 4 unit armada kapal barang dengan total bobot mati berjumlah 1.200 ton.

Subsidi Public Service Obligation (PSO)

Pelaksanaan kewajiban pelayanan jasa transportasi laut untuk kelas ekonomi oleh PT. Pelni merupakan penugasan pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan aksesibilitas wilayah di Indonesia. Terdapat beberapa manfaat pemberian subsidi PSO kepada PT. Pelni antara lain menyediakan akses transportasi publik antar pulau dan daerah terutama daerah yang sudah maju dengan daerah yang masih berkembang termasuk untuk angkutan transmigrasi dan tenaga kerja Indonesia. Manfaat lain adalah menyediakan akses transportasi publik ke wilayah pulau terpencil dan terluar guna mempercepat pembangunan dan membuka isolasi geografis seperti pulau Miangas, Letung, Tarempa, Natuna, Midai, Serasan, Nunukan, dan pulau-pulau terpencil lainnya.

Subsidi PSO akan berdampak pula terhadap ketersediaan logistik di berbagai wilayah di Indonesia. Hal ini karena tugas PT. Pelni yang mengangkut kebutuhan pokok dan kebutuhan lainnya bagi masyarakat seluruh Indonesia termasuk di pulau-pulau terpencil dan terluar guna stabilisasi harga antar daerah dan pusat. Manfaat lain yang tak kalah penting dari subsidi PSO bagi PT. Pelni yaitu dalam rangka menjaga kedaulatan NKRI. Karena PT. Pelni menyediakan akses untuk keperluan sosial-politik negara dan pertahanan nasional melalui kunjungan reguler antar pulau terutama pulau-pulau terluar dan wilayah perbatasan. PT. Pelni juga berperan dalam membantu pemerintah dalam hal tanggap darurat apabila terjadi bencana alam dan keadaan yang tidak diharapkan. Hal ini dilakukan antara lain dengan menyediakan angkutan dengan kapasitas besar, cepat dan handal keseluruh pelosok Nusantara untuk kondisi darurat nasional seperti bantuan ke Aceh dan Padang ketika

terjadi bencana alam tsunami dan gempa bumi serta mengangkut eksodus pengungsi dari Ambon dan Sampit ketika terjadi kerusuhan massal.

Pemerintah juga memiliki kewajiban untuk mengembangkan industri jasa transportasi laut. Hal ini disebabkan transportasi laut terutama angkutan penumpang kurang diminati oleh pihak swasta. Sementara transportasi laut berperan sangat strategis bagi Indonesia karena karakteristik wilayah Indonesia yang terdiri dari pulau-pulau dan lautan. Industri jasa pengangkutan penumpang kapal laut kurang diminati swasta karena karakteristik investasi di bidang angkutan laut penumpang yang padat modal (*capital intensive*) dan pengembalian modal yang sangat lambat (*slow yielding*). Selain itu juga karakteristik demografis di Indonesia yang tidak merata penyebaran penduduknya sehingga *demand* terhadap angkutan laut menjadi tidak pasti dan tidak merata. Faktor lain yang menyebabkan investasi angkutan laut penumpang kurang diminati adalah karena kondisi pelabuhan tempat bersandar kapal yang tidak memadai dan tidak standar sehingga tipe dan ukuran kapal harus disesuaikan dengan kondisi pelabuhan.

Keengganan swasta untuk berinvestasi di sektor angkutan penumpang laut menyebabkan pemerintah sebagai pelayan publik harus menyediakan jasa angkutan laut ini. Pemerintah melalui PT. Pelni memiliki tanggung jawab untuk menyediakan layanan jasa angkutan penumpang laut yang tidak diminati oleh sektor swasta.

Permasalahan yang terjadi adalah mahalnya biaya operasional angkutan kapal laut. Sehingga apabila seluruhnya dibebankan kepada masyarakat pengguna

jasa akan sangat memberatkan. Karena itu maka pemerintah mengatur dan menetapkan tarif angkutan laut kelas ekonomi. Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 8 Tahun 2009 tentang Tarif Batas Atas Angkutan Penumpang Laut Dalam Negeri Kelas Ekonomi, ditetapkan tarif yang bisa dibebankan kepada konsumen kelas ekonomi. Apabila tarif yang ditetapkan pemerintah lebih rendah dan tidak bisa menutupi biaya operasional PT. Pelni, maka pemerintah berkewajiban untuk menutupi selisih biaya yang terjadi. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang RI No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara Pasal 66 ayat 1 yang menyatakan bahwa meskipun BUMN didirikan maksud dan tujuan untuk mengejar keuntungan, tidak tertutup kemungkinan untuk hal-hal yang mendesak, BUMN diberikan penugasan khusus oleh pemerintah. Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak fisibel, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan.

Berdasarkan undang-undang tersebut, maka pemerintah harus memberikan kompensasi dalam bentuk subsidi PSO. Mekanisme pemberian subsidi PSO kepada PT. Pelni diberikan berdasarkan perhitungan biaya pokok produksi (BPP). Berdasarkan basis BPP tersebut, maka dapat ditentukan komponen-komponen biaya yang dapat dibebankan menjadi biaya subsidi PSO yang dapat dilihat dalam tabel 1.

Tabel 1. Komponen biaya PSO PT. Pelni

A. Biaya Operasi Langsung	
1.	Biaya Tetap
a.	Penyusutan Kapal
b.	Bunga Modal
c.	Asuransi Kapal
d.	Biaya Awak Kapal
	1) Gaji dan Tunjangan
	2) Kesejahteraan
2.	Biaya Tidak Tetap
a.	Biaya BBM
	1) Mesin Induk
	2) Mesin Bantu
b.	Biaya Pelumas
	1) Mesin Induk
	2) Mesin Bantu
c.	Biaya Gemuk
d.	Biaya Pelayanan Penumpang
e.	Biaya Jasa Kepelabuhanan
f.	Biaya Premi Crew Kapal
g.	Biaya Repair, Maintenance dan Supplies (RMS)
	1) Biaya Floating Repair Docking (Repairs)
	2) Biaya Running Repair (Maintenance)
	3) Biaya Supplies
h.	Biaya Pemasaran
B. Biaya Operasi Tidak Langsung / Overhead	
C. Keuntungan Perusahaan / Margin	
D. Pajak Penghasilan / PPh Pelayaran	

Sumber: PT. Pelni

Sementara itu, dalam penentuan pemberian subsidi PSO oleh pemerintah, terdapat standar dan kualitas pelayanan yang harus dipenuhi oleh PT. Pelni dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pengalokasian perhitungan subsidi telah mempertimbangkan standar pelayanan baik trayek, frekuensi dan

standar pelayanan diatas kapal. Standar pelayanan untuk trayek telah dilaksanakan sesuai penugasan Pemerintah, namun untuk jumlah kunjungan kapal atau frekuensi di setiap pelabuhan disesuaikan dengan jumlah dana PSO yang diterima. Standar dan kualitas pelayanan yang menjadi dasar pemberian subsidi PSO dapat dilihat dalam tabel 2.

Tabel 2. Standar dan kualitas pelayanan subsidi PSO

<ul style="list-style-type: none"> • Menyediakan loket penjualan tiket disemua kantor Cabang; • Memberikan kemudahan dalam penjualan tiket; • Mengumumkan jadwal kedatangan dan keberangkatan kapal; • Mengumumkan tarif; • Menyediakan fasilitas penumpang (ruang penumpang, kamar mandi, ruang tidur/ kasur) yang bersih dan nyaman; • Menyediakan fasilitas keamanan dan ketertiban selama 24 jam; • Menjamin keselamatan penumpang; • Menjamin tersedianya makan penumpang sebanyak 3 (tiga) kali dalam 1 (satu) hari; • Menjamin kelancaran fasilitas penyejuk ruangan (AC); • Menjamin persediaan air tawar; • Menyediakan ruang kesehatan; • Menyediakan tenaga medis; • Menyediakan obat-obatan dan peralatan medis; • Menyediakan fasilitas umum/hiburan yang bersih dan nyaman.

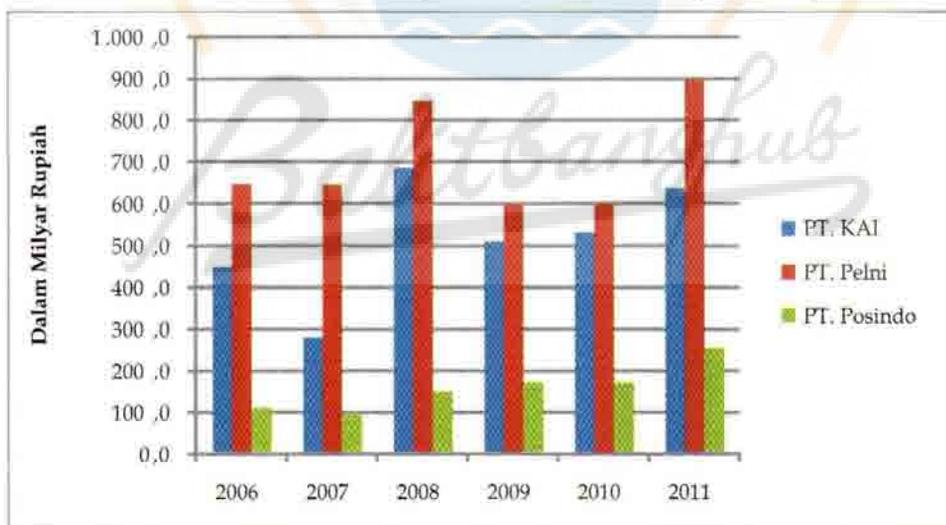
Sumber: PT. Pelni

Besaran subsidi yang PSO yang diberikan oleh pemerintah kepada PT. Pelni cenderung fluktuatif. Namun apabila dibandingkan dengan PSO kepada BUMN lain seperti PT. Kereta Api Indonesia dan PT. Pos Indonesia, jumlah yang diterima oleh PT. Pelni selalu lebih besar. Pada tahun 2006, pemerintah memberikan subsidi PSO kepada PT. Pelni sebesar Rp.650 milyar lebih tinggi jika dibandingkan dengan subsidi PSO yang diterima oleh PT. KAI yang mencapai sebesar Rp. 450 milyar dan PT. Posindo yang mencapai sebesar Rp. 115 milyar. Pada tahun 2007, besaran subsidi PSO yang diterima PT. Pelni tidak berubah, sama dengan besaran subsidi PSO pada tahun 2006.

Sementara itu, lonjakan signifikan yang mencapai lebih dari 20 persen terjadi pada tahun 2008. Dalam tahun ini, besaran subsidi PSO yang diterima PT. Pelni meningkat menjadi Rp. 850 milyar. Peningkatan subsidi PSO tidak hanya

diberikan kepada PT. Pelni, tetapi juga pada PT. KAI yang mencapai sekitar Rp. 688 milyar dan PT. Posindo sebesar Rp. 115 miliar. Peningkatan subsidi PSO yang signifikan pada tahun 2008 merupakan dampak dari krisis keuangan di dunia yang mengakibatkan melonjaknya harga minyak dunia. Hal ini menyebabkan biaya operasional PT. Pelni meningkat yang diikuti pula dengan meningkatnya komponen biaya subsidi PSO. Namun pada tahun 2009 dan 2010, besaran subsidi PSO kembali menurun menjadi sebesar Rp. 600 miliar. Untuk tahun 2011, alokasi anggaran yang diberikan untuk PT. Pelni dalam APBN meningkat tajam menjadi Rp. 900 miliar. Hal ini menunjukkan komitmen pemerintah untuk mengembangkan sarana transportasi laut sebagai moda transportasi yang penting dan strategis di Indonesia. Grafik 1 menunjukkan besaran subsidi PSO PT. Pelni jika dibandingkan dengan subsidi PSO lain yaitu PT. KAI dan PT. Posindo.

Grafik 1. Besaran subsidi PSO PT. Pelni, PT. KAI dan PT. Posindo (2006-2011)



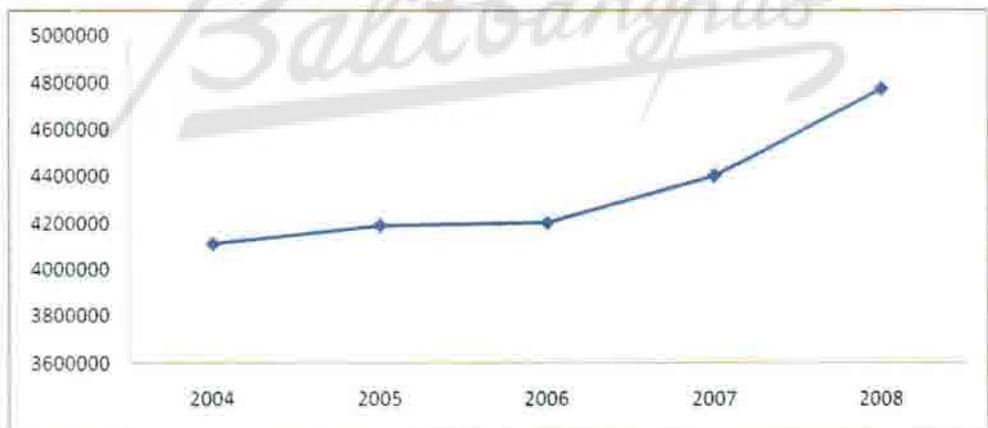
Sumber: Kementerian Keuangan

Sementara itu jumlah penumpang yang diangkut oleh PT. Pelni terus mengalami peningkatan. Meskipun harus bersaing dengan moda transportasi lain terutama angkutan udara, namun keberadaan PT. Pelni masih tetap dibutuhkan sehubungan dengan kondisi geografis Indonesia yang terdiri dari pulau-pulau yang tidak semua pulau dapat dijangkau oleh angkutan udara. Selain itu pengembangan sarana dan prasarana angkutan udara terutama dalam hal pembangunan Bandar udara lebih memerlukan biaya yang besar. Pada tahun 2004, jumlah penumpang PT. Pelni mencapai 4.110.286 orang. Pada tahun 2005, jumlah penumpang yang diangkut PT. Pelni meningkat sebesar 1,9 persen menjadi 4.189.205 orang. Sementara itu pada tahun 2006 jumlah penumpang yang diangkut hanya meningkat tipis 0,3 persen menjadi 4.199.706 orang. Peningkatan kembali terjadi pada tahun 2007 sebesar 4,8 persen menjadi 4.401.142 orang. Pada tahun 2008, jumlah penumpang meningkat tajam hingga 8 persen menjadi 4.770.834 orang. Jumlah penumpang yang diangkut PT. Pelni dapat dilihat dalam grafik 2.

Berdasarkan formula perhitungan subsidi PSO PT. Pelni dimana subsidi yang diberikan merupakan selisih antara harga yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai batas atas tarif dibandingkan dengan harga keekonomian yang ditetapkan oleh PT. Pelni berdasarkan biaya pokok produksinya. Seharusnya semakin meningkat jumlah penumpang yang diangkut PT. Pelni, maka semakin meningkat pula subsidi PSO yang diberikan dengan proporsi peningkatan yang sama.

Apabila menggunakan baseline tahun 2006, dimana dengan jumlah penumpang sebanyak 4.199.706 dan besaran subsidi PSO tahun 2006 sebesar Rp. 650 miliar, maka pada tahun 2007 dengan peningkatan jumlah penumpang sebesar 4,8 persen seharusnya besaran subsidi PSO tahun 2007 meningkat sekitar 4,8 persen atau menjadi Rp. 681 miliar. Sehingga dengan peningkatan jumlah penumpang tersebut, maka PT. Pelni kekurangan subsidi PSO sebesar Rp. 31 miliar. Demikian halnya dengan tahun 2008, seharusnya dengan peningkatan jumlah

Grafik 2. Perkembangan Jumlah Penumpang PT. Pelni (2004-2008)



Sumber: PT. Pelni

penumpang sebesar 8,4 persen, maka besaran subsidi PSO yang seharusnya diterima PT. Pelni hanyalah sebesar Rp. 738 miliar. Apabila subsidi PSO yang diberikan pada tahun 2008 sebesar Rp. 850 miliar, maka terdapat kelebihan besaran subsidi sejumlah Rp. 112 miliar. Perhitungan ini dilakukan dengan asumsi *ceteris paribus*, dimana variabel lain dianggap konstan dan hanya mempertimbangkan variable jumlah penumpang.

Permasalahan yang terjadi adalah penentuan besaran subsidi PSO belum dilakukan berdasarkan kebutuhan riil PT. Pelni sesuai dengan mekanisme perhitungan yang telah ditetapkan. Sebagian besar penentuan besaran subsidi PSO masih merupakan keputusan politik pemerintah dengan parlemen sehingga tidak mencerminkan kebutuhan riil PSO PT. Pelni secara keseluruhan. Salah satu solusi yang dapat diambil dalam menentukan besaran subsidi PSO PT. Pelni adalah dengan konsistensi terhadap mekanisme perhitungan yang telah ditetapkan. Mekanisme perhitungan subsidi PSO seharusnya tidak hanya berpatokan kepada jumlah penumpang, tetapi harus memperhitungkan pula variabel-variabel lain yang mempengaruhi komponen biaya PT. Pelni seperti inflasi, harga minyak dunia (harga bahan bakar) maupun pertumbuhan ekonomi.

Permasalahan lain yang terjadi adalah PT. Pelni tidak dapat mengklaim kekurangan subsidi yang terjadi pada tahun berjalan apabila realisasi subsidi PSO yang terjadi melebihi pagu yang telah ditetapkan. Akibatnya, apabila realisasi subsidi PSO tahun berjalan melebihi pagu, maka PT. Pelni akan menanggung kerugian karena subsidinya tidak dapat dibayarkan oleh pemerintah. Untuk mengatasi masalah

tersebut, solusi yang dapat diambil adalah subsidi yang diberikan kepada PT. Pelni harus merupakan angka realisasi berdasarkan audit lembaga pemeriksa berwenang dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan. Sehingga apabila realisasi subsidi PSO PT. Pelni melebihi pagu yang ditetapkan, maka PT. Pelni dapat mengklaim kekurangan pembayarannya kepada pemerintah. Demikian pula sebaliknya, jika realisasi subsidi PSO PT. Pelni kurang dari pagu, maka PT. Pelni harus mengembalikan kembali kelebihan pembayaran subsidi PSO tersebut kepada negara.

PT. Pelni dalam menjalankan operasinya juga memberikan kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto. Namun kontribusi *multiplier effect* PT. Pelni terhadap PDB terus menurun dari tahun ke tahun. Hal ini disebabkan bukan karena realisasi PT. Pelni yang turun, tetapi karena angka pertumbuhan PDB yang lebih tinggi dibandingkan dengan angka pertumbuhan realisasi PT. Pelni. *Multiplier effect* PT. Pelni pada tahun 2004 masih berada di angka 5,02 persen terhadap PDB. Angka tersebut menurun menjadi 4,60 persen pada tahun 2005. Kontribusi PT. Pelni terhadap PDB terus turun menjadi 4,32 persen pada tahun 2006, 3,77 persen pada tahun 2007 dan 3,07 persen pada tahun 2008. Berikut ini adalah tabel kontribusi *multiplier* PT. Pelni terhadap PDB.

Tabel 3. Kontribusi multiplier PT. Pelni terhadap PDB

VARIABEL	TAHUN					
	2004	2005	2006	2007	2008	
PDB	(Jt Rp)	2,521,480,597	3,136,982,017	3,606,773,078	4,046,373,384	4,512,621,028
Pertumbuhan		11.7%	24.4%	15.0%	12.2%	11.5%
Pax	Orang	4,110,286	4,189,205	4,199,706	4,401,142	4,770,834
Pertumbuhan		-19.5%	1.9%	0.3%	4.8%	8.4%
Kontribusi	(Jt Rp)	4,171,014	4,288,456	4,270,053	4,293,404	4,309,764
Pertumbuhan		-2.3%	2.8%	-0.4%	0.5%	0.4%
REALISASI PELNI	(Jt Rp)	830,854	931,985	988,779	1,140,184	1,403,345
Multiplier		5.02	4.60	4.32	3.77	3.07
					RATA-RATA	4.16

Sumber: PT. Pelni

Besarnya kontribusi multiplier PT. Pelni terhadap PDB, disebabkan karena PT. Pelni merupakan pemain utama dalam jasa transportasi laut untuk angkutan penumpang. Selain itu, PT. Pelni juga memberikan jasa freight forwarding, logistik dan pengiriman barang ke seluruh Indonesia.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Sebagai negara kepulauan yang sebagian besar wilayahnya terdiri dari lautan, jasa transportasi laut berperan sangat penting baik dalam rangka menunjang perekonomian maupun stabilisasi dan menjaga kedaulatan negara. Sesuai amanat undang-undang, pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan jasa pelayanan public kepada masyarakat termasuk jasa transportasi laut.
2. PT. Pelni sebagai BUMN yang diberi penugasan pemerintah, diberikan kompensasi biaya oleh pemerintah sehubungan dengan pelaksanaan tugas yang dibebankan. Kompensasi berupa subsidi PSO adalah kewajiban

pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan penugasan pelayanan umum bidang angkutan laut penumpang kelas ekonomi dengan nilai sebesar selisih antara pendapatan yang diperoleh berdasarkan tarif yang ditetapkan pemerintah dengan harga pokok penjualan pelayanan umum bidang angkutan penumpang kelas ekonomi angkutan laut dalam negeri.

3. Subsidi PSO yang diberikan pemerintah kepada PT. Pelni terus meningkat jumlahnya hingga Rp. 900 miliar pada tahun 2011. Peningkatan besaran subsidi PSO ini menunjukkan nilai strategis transportasi laut bagi negara, selain juga karena jumlah penumpang PT. Pelni yang terus meningkat.
4. Subsidi PSO kepada PT. Pelni merupakan subsidi berdasarkan pagu, dimana jika terdapat realisasi melebihi pagu pada tahun berjalan, maka PT. Pelni tidak dapat mengklaim kelebihan subsidi tersebut. Sehingga diperlukan suatu mekanisme formula penghitungan subsidi yang tepat, akurat dan efisien.

B. Rekomendasi

1. Dalam hal perhitungan subsidi PSO, diperlukan konsistensi terhadap mekanisme perhitungan berdasarkan formula yang telah ditetapkan. Mekanisme perhitungan subsidi PSO seharusnya tidak hanya berpatokan kepada jumlah penumpang, tetapi harus memperhitungkan pula variabel-variabel lain yang mempengaruhi komponen biaya PT. Pelni seperti inflasi, harga minyak dunia (harga bahan bakar) maupun pertumbuhan ekonomi.
2. Subsidi yang diberikan kepada PT. Pelni sebaiknya merupakan angka realisasi berdasarkan audit lembaga pemeriksa berwenang dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan. Sehingga apabila realisasi subsidi PSO PT. Pelni melebihi pagu yang ditetapkan, maka PT. Pelni dapat mengklaim kekurangan pembayarannya kepada pemerintah. Demikian pula sebaliknya, jika realisasi subsidi PSO PT. Pelni kurang dari pagu, maka PT. Pelni harus mengembalikan kembali kelebihan pembayaran subsidi PSO tersebut kepada negara.

DAFTAR PUSTAKA

Countrystudies.us/united-states/economy-12.htm diakses 1 Desember 2010.

Data APBN (<http://www.fiskal.depkeu.go.id>, diakses 2 Desember 2010).

Data Pokok APBN 2005-2010 ([http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/10-10-04, % 2 0 D a t a % 2 0 P o k o k % 2 0 A P B N % 2 0 2 0 1 1 I n d o n e s i a _ r e v 2 . p d f](http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/10-10-04,%20Data%20Pokok%20APBN%202011Indonesia_re_v2.pdf), diakses 4 Desember 2010).

Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Peters, B.G., 1999, *American Public Policy : Promise and Performance*. (Chatham, NJ : Chatam House)

PT. Pelayaran Nasional Indonesia, Sejarah dan Kegiatan Usaha, <http://www.pelni.co.id/contents/kegiatan-usaha>, diakses tanggal 7 Juni 2011.

Riatna, DP. 2007. Kebijakan Subsidi dan PSO Dibidang Infrastruktur. *Jurnal Bappenas*: Perpustakaan Bappenas.

Republik Indonesia, Undang-Undang No.2 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010

Republik Indonesia, Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM.57 Tahun 2006 tentang Mekanisme Penetapan dan Formulasi Perhitungan Tarif Angkutan Penumpang Laut Dalam Negeri

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 14 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Umum Bidang Angkutan Laut Penumpang Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2010.

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 123/PMK.02/2009 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan Dan Pertanggungjawaban Dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Umum Bidang Angkutan Laut Untuk Penumpang Kelas Ekonomi.

Republik Indonesia, Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut No. AT.55/27/8/DJPL-09 Tgl 28 Desember 2009 tentang Penetapan Jaringan Trayek Tetap dan Teratur (*Liner*) Angkutan Laut Penumpang Dalam Negeri Untuk PT.Pelayaran Nasional Indonesia (Persero) Tahun 2010.

Worldnetweb.princeton.edu/perl/webwn, diakses 1 Desember 2010.

- *) Lahir di Bogor pada tanggal 19 Oktober 1975. Menyelesaikan pendidikan DIV di Sekolah Tinggi Akuntansi Negara Jakarta tahun 2001 dan Master of Professional Accounting di James Cook University Australia tahun 2010. Saat ini menjabat sebagai peneliti pertama dan Kepala Subbidang Pembayaran Bunga Utang di Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan. Penulis dapat dihubungi melalui email di msujai@yahoo.com.

