

ANALISIS KEBIJAKAN SUBSIDI (*PUBLIC SERVICE OBLIGATION*) ANGKUTAN LAUT KELAS EKONOMI 2014 & 2015

SUBSIDY POLICY ANALYSIS (*PUBLIC SERVICE OBLIGATION*) SEA TRANSPORTATION FOR ECONOMIC CLASS PASSENGER 2014 & 2015

Agunan P. Samosir

Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan
Jl. Dr. Wahidin No. 1 Jakarta Pusat 10710
[email: agunan@gmail.com](mailto:agunan@gmail.com)

Diterima: 2 Mei 2014, Revisi 1: 23 Mei 2014, Revisi 2: 11 Juni 2014, Disetujui: 19 Juni 2014

ABSTRAK

PSO PT Pelni mulai diberikan oleh pemerintah tahun 2003. Awalnya anggaran yang disediakan sekitar Rp80 miliar dan dalam satu dasawarsa meningkat menjadi Rp726,5 miliar. Dalam pelaksanaan PSO, PT Pelni sering melebihi anggaran yang disediakan APBN. Hal ini dibuktikan dengan hasil pemeriksaan BPK yang menunjukkan bahwa PT Pelni dalam melakukan penugasan justru melebihi pagu besaran PSO yang ditetapkan dalam APBN. Penyebabnya adalah (i) penyusunan biaya pokok penyediaan PSO belum sesuai dengan kondisi perekonomian, dan (ii) aturan yang membatasi bahwa bila ada kekurangan pembayaran akibat pelaksanaan PSO tidak dapat ditagihkan ke APBN. Tujuan dari penulisan artikel ini adalah menganalisis komponen biaya dan memformulasikan biaya pokok penyediaan (BPP) PSO Pelni kelas ekonomi. Adapun metode analisis yang digunakan dalam penyusunan biaya pokok direfleksikan dengan Subsidi diperoleh dari selisih tarif yang ditetapkan pemerintah dengan tarif yang diusulkan PT Pelni. Hasil analisis menunjukkan bahwa penyusunan biaya yang realistis dan mendekati aspek keekonomian mulai terlihat dalam APBN 2015 bahwa alokasi PSO Pelni sebesar Rp1,60 triliun. Untuk itu, dimasa mendatang, Pemerintah perlu merevisi Peraturan Menteri Perhubungan (PM) nomor 57 tahun 2006 dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) nomor 173 tahun 2013 agar parameter dan indikator penentu biaya-biaya kategori PSO dapat disusun dengan transparan dan akuntabel serta menghindari multi interpretasi dari semua pihak.

Kata kunci: PSO, subsidi, angkutan laut, tarif, Pelni, APBN

ABSTRACT

PSO sea transportation for economic class passenger (PT Pelni) start given by the government in 2003. Initially the budget provided Rp80 billion and during the past decade increased to Rp726,5 billion. In the implementation of PSO, PT Pelni often exceed the budget provided the state budget. This evidenced by the BPK examination last few years that PT Pelni in doing assignments even exceeds the amount of PSO limit specified in the budget. The reasons are (i) preparation of cost of provision of PSO is not in accordance with the economic conditions, and (ii) a rule which restricts that when there is a shortage of payments due to the implementation of PSO can not be charged to the budget. The purpose of writing this article is to analyze and formulate cost component cost of provision (BPP) PSO Pelni economy class. The method of analysis used in the preparation of cost of goods declared by subsidies obtained from the difference between the tariff set by the government at the tariff proposed by PT Pelni. The analysis showed that the preparation of a realistic cost and approaching the economic aspects visible in State Budget 2015 that the allocation of PSO Pelni Rp1,60 trillion. For that, in the future, governments need to revise the Regulation of the Minister of Transportation number 57 in 2006 and Regulation of the Minister of Finance number 173 in 2013 in order parameters and determinants of costs category PSO can be arranged with a transparent, accountable and to avoid multiple interpretations of stakeholders.

Keywords: *Public service obligations, subsidy, sea transportation, tariff, Pelni, state budget*

PENDAHULUAN

Penugasan pemerintah yang diberikan ke angkutan laut Peln untuk melayani penumpang kelas ekonomi bukanlah pekerjaan mudah. PT Peln dituntut untuk menyediakan angkutan laut penumpang dengan harga yang murah, nyaman dan aman. Namun, penyediaan besaran PSO dalam APBN seringkali tidak sesuai dengan pelaksanaannya.

Hal ini terbukti dari beberapa kali penyelenggaraan *public service obligation* (PSO) telah dilakukan pemeriksaan oleh BPK menunjukkan bahwa PT Peln dalam melakukan penugasan justru melebihi pagu besaran PSO yang ditetapkan dalam APBN. Dengan kata lain, terdapat kekurangan pembayaran PSO terhadap PT Peln dari penugasan PSO.

Sejak PSO angkutan laut penumpang kelas ekonomi dilaksanakan oleh PT Peln tahun 2003, laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK menyebutkan bahwa penugasan PSO yang diberikan pemerintah hampir selalu melebihi pagu besaran PSO yang ditetapkan setiap tahunnya. Penyediaan anggaran PSO tahun 2009 sebesar Rp600 miliar, sedangkan LHP BPK sebesar Rp714 miliar, berarti ada kekurangan pembayaran PSO sebesar Rp114 miliar ke PT Peln. Hal yang sama juga terjadi pada tahun 2010 dan 2011, pagu PSO sebesar Rp600 miliar dan Rp872 miliar, sedangkan LHP merekomendasikan bahwa Pemerintah kurang bayar ke PT Peln sebesar Rp114 miliar dan Rp140 miliar terhadap penugasan PSO. Kekurangan pembayaran PSO ini berulang ditahun 2012 dan 2013 sebesar Rp49,2 miliar dan Rp120,8 Miliar.

Kekurangan pembayaran PSO atas penugasan yang dilaksanakan oleh PT. Peln itu sebenarnya diakui oleh Pemerintah, tetapi tidak dapat dibayarkan karena PMK nomor 157 tahun 2010 dalam pasal 14 ayat 1 menyebutkan dalam hal terdapat selisih kurang antara jumlah dana penyelenggaraan PSO bidang angkutan laut untuk penumpang kelas ekonomi yang telah dibayar kepada PT Peln dengan hasil audit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 pada satu tahun anggaran, *kekurangan pembayaran tersebut tidak dapat ditagihkan kepada negara.*

Permasalahan lain yang muncul dalam penghitungan besaran PSO adalah penyusunan BPP kapal laut PT. Peln yang ditugaskan untuk melayani penumpang kelas ekonomi. Pagu PSO yang ditetapkan dalam APBN belum transparan dan akuntabel. Besaran PSO seringkali ditetapkan

karena adanya kesepakatan DPR dengan Pemerintah tanpa mengevaluasi faktor-faktor penentu besaran PSO.

Besaran pagu PSO angkutan laut kelas ekonomi tahun 2013 merupakan salah satu bukti dari kesepakatan yang mengakibatkan penyusunan biaya pokok kapal laut menjadi tidak transparan dan sulit dicari penyesuaiannya. Awalnya, usulan PSO yang disampaikan Pemerintah tahun 2013 adalah Rp826,5 miliar untuk 21 kapal laut milik PT Peln dengan jumlah *voyage* sebanyak 433. Namun, dalam pembahasan APBN 2013 pagu PSO justru dipotong oleh DPR sebesar Rp100 miliar pada akhir Oktober 2012. Praktis penugasan PSO tahun 2013 berkurang menjadi Rp726,5 miliar dan pagu tersebut tidak mengalami penyesuaian saat dilakukan APBN perubahan pada akhir Juni 2013.

Penetapan besaran pagu PSO 2014 terulang masalahnya seperti di tahun 2013. Besaran pagu PSO sebesar Rp872,8 miliar belum memperhitungkan kenaikan BBM Solar pada akhir Juni 2013. Hal ini semakin menambah kerugian PT Peln dalam melaksanakan penugasan pemerintah terhadap angkutan penumpang kelas ekonomi. Permasalahan berikutnya yang terjadi adalah bagaimana menyusun biaya pokok penyediaan jasa angkutan kapal laut penumpang kelas ekonomi dan perubahan parameter yang diakui oleh Pemerintah dan DPR serta dapat dipertanggungjawabkan saat dilakukan audit oleh BPK. Dalam metode perhitungan biaya pokok penyediaan jasa angkutan penumpang kapal laut menggunakan PM 57 tahun 2006 yang beberapa besaran komponen tidak sesuai dengan perkembangan jaman.

Akibat dari berbagai persoalan tersebut maka kontrak antara Ditjen Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan sebagai kuasa pengguna anggaran (KPA) dengan PT Peln yang diharapkan sebagai payung hukum penugasan PSO menjadi terhambat dan tidak dapat dilaksanakan pada awal tahun 2013. Hal ini mengakibatkan PT Peln menanggung biaya operasional yang tinggi dan belum bisa dibayarkan biaya tersebut. Selain itu, PT Peln juga diduga melakukan pinjaman pihak ketiga untuk membiayai kegiatan operasionalnya.

Naiknya harga BBM Solar dari Rp4.500 per liter menjadi Rp5.500 per liter akhir Juni 2013 memberikan dampak yang sangat besar terhadap BPP jasa angkutan penumpang kapal laut milik PT Peln. Biaya pembelian BBM Solar merupakan biaya

TINJAUAN PUSTAKA

Yulianto (2007), subsidi merupakan biaya yang ditanggung oleh APBN akibat perbedaan harga keekonomian dengan harga terhadap barang dan jasa yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat miskin. Syadullah (2008), PSO adalah bentuk kewajiban pelayanan umum atau penugasan yang diberikan negara kepada lembaga untuk menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Hal ini memberikan pengertian semua biaya dan

Subsidi adalah mekanisme kebijakan teknis dari PSO. Mekanisme kebijakan subsidi adalah selisih yang ditanggung oleh Pemerintah dari harga yang ditawarkan oleh penerima penugasan dengan harga yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dengan demikian, subsidi merupakan bagian dari PSO. Dengan demikian, jumlah subsidi yang diberikan Pemerintah cenderung lebih kecil dari alokasi yang disediakan dalam APBN (Priatna, 2007). Pola pemberian PSO (subsidi) yang diberikan selama ini ke penumpang angkutan laut sering merugikan PT Pelni. Hal tersebut terbukti dari terlambatnya kontrak PSO yang baru dilaksanakan pertengahan triwulan kedua. Kondisi ini kerap berlangsung sejak PSO diberikan tahun 2003 dan terulang pada tahun 2013 yang kontrak PSO baru dilaksanakan akhir Juli 2013.

Sujai (2011), peningkatan alokasi pagu PSO terhadap PT Peln memiliki peran strategis pada transportasi laut Indonesia. Pemberian PSO diperlukan suatu mekanisme formula perhitungan subsidi yang tepat, akurat dan efisien. Mekanisme perhitungan subsidi sebaiknya tidak hanya berpatokan kepada jumlah penumpang, tetapi juga variabel lainnya seperti inflasi, harga BBM dan pertumbuhan ekonomi. Seharusnya, subsidi yang

diberikan merupakan angka realisasi berdasarkan hasil pemeriksaan dari BPK.

Pembiayaan PSO KA kelas ekonomi tahun 2013 dimulai dari pengusulan PT Pelni ke Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (Ditjen Hubla) Kementerian Perhubungan. Selanjutnya, usulan tersebut disampaikan ke Kementerian Keuangan dan DPR untuk ditetapkan seberapa besar PSO yang dialokasikan dalam APBN (Purwiyanto dkk, 2014).

Formulasi perhitungan PSO angkutan laut kelas ekonomi secara umum dirumuskan sebagai berikut : $PSO = C(HPP - HPP_{\text{pem}})$. $HPP = BPP + \text{Margin}$ (Kemenhub, 2013). Formula tersebut biasanya disampaikan oleh Kemenhub ke DPR dalam rangka memperoleh persetujuan besaran PSO atau Subsidi atas usulan Pemerintah. PSO adalah nilai subsidi yang dialokasikan dalam APBN.

C adalah kapasitas kelas ekonomi yang disediakan oleh operator/kapasitas produksi jasa yang diperoleh dari jumlah jarak pelayaran satu *voyage* dikali dengan kapasitas terpasang dikali dengan tingkat okupansi (*load factor*). *Voyage* adalah jumlah pelayaran dalam suatu waktu tertentu sejak kapal berangkat dari pelabuhan asal sampai kembali ke pelabuhan asal. HPP adalah harga pokok penjualan yang merupakan akumulasi dari BPP ditambah margin. BPP adalah biaya pokok produksi yang dikeluarkan PT Pelni dan margin adalah keuntungan yang diharapkan PT Pelni. HPPem merupakan harga penjualan yang ditetapkan Pemerintah yang diperoleh dari tarif batas atas kelas ekonomi angkutan laut dalam negeri.

METODOLOGI PENELITIAN

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, perhitungan tarif angkutan penumpang kapal laut Pelni kelas ekonomi diperoleh dari biaya operasi langsung, biaya operasi tidak langsung dan keuntungan. Berdasarkan perhitungan tersebut diperoleh besaran tarif jarak (rupiah /penumpang /mile) sesuai dengan *voyage* yang ditetapkan oleh PT Pelni dan Ditjen Perhubungan Laut. Tarif yang diusulkan PT Pelni merupakan tarif keekonomian.

Tarif yang ditentukan PT Pelni selanjutnya disampaikan ke Ditjen Perhubungan Laut, Kemenhub untuk ditetapkan tarif yang terjangkau masyarakat. Selisih antara tarif yang diusulkan PT Pelni dengan tarif yang ditetapkan Kementerian Perhubungan merupakan bantuan Pemerintah yang dikenal dengan subsidi atau PSO angkutan laut untuk penumpang kelas ekonomi. Metode

perhitungan subsidi kapal laut kelas ekonomi memiliki kesamaan dengan PSO angkutan penumpang kereta api kelas ekonomi yaitu:

$$\text{Subsidi} = \text{tarif}_{\text{pem}} - \text{tarif}_{\text{pelni}}$$

$\text{tarif}_{\text{pem}}$ = tarif yang ditetapkan Pemerintah

$\text{tarif}_{\text{pelni}}$ = tarif yang diusulkan oleh PT Pelni (BPP + margin)

BPP =biaya pokok penjualan (rp/penumpang)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, untuk menentukan besaran PSO pada tahun tertentu terlebih dahulu disusun biaya pokok yang ditetapkan dalam PM 57 tahun 2006 tentang Mekanisme Penetapan dan Formulasi Perhitungan Tarif Angkutan Penumpang Laut Dalam Negeri. Selanjutnya PT Pelni mengajukan biaya-biaya pokok disertai usulan tarif yang merupakan penjumlahan total biaya pokok produksi (BPP) ditambah dengan margin ke kuasa pengguna anggaran (KPA) yaitu Direktorat Jenderal (Ditjen) Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan.

Berdasarkan usulan tersebut, KPA melakukan evaluasi terhadap masing-masing biaya yang menjadi pengungkit tinggi rendahnya besaran PSO. Bila usulan dari PT Pelni terlalu tinggi, maka ada kemungkinan beberapa komponen-komponen biaya dikurangi atau ditiadakan. Selama ini, Pemerintah telah menetapkan batas tarif tertinggi yang diberikan kepada penumpang angkutan laut kelas ekonomi melalui PM 8 tahun 2009. Setelah berjalan lima tahun, Pemerintah menaikkan lagi batas tarif tertinggi melalui PM 16 tahun 2014 yang mulai berlaku pada awal Mei 2014. Alasan kenaikan tarif yang dibayar penumpang disebabkan oleh kenaikan harga BBM dan harga lainnya.

Hal yang menarik dari angkutan laut kelas ekonomi adalah masih dibutuhkannya kapal Pelni sebagai penghubung satu daerah dengan daerah lainnya terutama di di wilayah timur Indonesia. Sebenarnya angkutan lain seperti angkutan udara baik perintis maupun komersial sudah tersedia di wilayah timur, namun mahalnya ongkos yang dibayar oleh penumpang menyebabkan banyak masyarakat yang tidak bisa melakukan kegiatan ekonomi antar daerah. Keberpihakan dan dukungan Pemerintah terhadap angkutan laut masih diperlukan sampai saat ini. Rute atau trayek yang dapat menyinggahi suatu daerah perlu dipersiapkan infrastrukturnya. Penentuan trayek dan *voyage* sangat mempengaruhi besaran PSO. Semakin panjang

trayek dan banyak *voyage* yang dilayani oleh KM PT. Pelni, semakin besar pula PSO yang harus disediakan oleh Pemerintah.

Walaupun PT Pelni memiliki lebih dari 21 kapal, jumlah kapal yang melayani wilayah barat sampai dengan timur hanya diberikan PSO sebanyak 18 kapal dengan jumlah *voyage* sebanyak 376 dalam setahun. Jumlah penumpang yang diangkut sesuai kapasitas kelas ekonomi adalah 18.381 orang. Sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam kontrak PSO 2014. Perhitungan besaran PSO terutama komponen biaya pokok tidak memperkenankan biaya yang memiliki kategori *non allowable cost*. Metode perhitungan dan penyusunan PSO angkutan laut kelas ekonomi PT Pelni berdasarkan kriteria dan tolok ukur yang ditetapkan dalam PM 57 tahun 2006 antara lain: tingkat okupansi sebesar 75 persen, biaya operasi langsung dan biaya operasi tidak langsung. Biaya operasi langsung terdiri dari biaya tetap dan biaya tidak tetap. Biaya tetap diperoleh dari penyusutan kapal, bunga modal, asuransi kapal, gaji dan tunjangan awak kapal dan kesejahteraan awak kapal. Biaya tidak tetap antara

lain (i) biaya BBM, (ii) biaya pelumas, (iii) biaya gemuk, (iv) biaya pelayanan penumpang, (v) biaya jasa kepelabuhanan, (vi) biaya premi awak kapal, (vii) biaya pemeliharaan dan (viii) biaya pemasaran.

overhead adalah biaya tidak langsung yang terjadi di kantor pusat dan kantor cabang PT Pelni. Komponen biaya pokok berdasarkan PM 57 tahun 2006 dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Komponen Biaya Pokok Kapal Pelni

TOTAL BIAYA				
Biaya Operasi Langsung			Biaya Operasi Tidak Langsung	
Biaya Tetap	Biaya Tidak Tetap		Biaya Overhead	
1. Biaya Penyusutan	1. Biaya BBM	5. Biaya Premi Awak Kapal		
2. Bunga Modal	2. Biaya Pelumas	6. Biaya RMS		
3. Asuransi Kapal	3. Biaya Gemuk	7. Biaya Pemasaran		
4. Biaya Awak Kapal	4. Biaya Pelayanan Penumpang			
Biaya Awak Kapal		Pelayanan Penumpang	Jasa Kepelabuhanan	RMS
1. Gaji & Tunjangan		1. Makanan Penumpang	1. Jasa Labuh	1. Perbaikan
2. Kesejahteraan		2. Air Tawar	2. Jasa Pandu	2. Perawatan
• Askes	• Makan Awak Kapal	3. V.A.	3. Jasa Tunda	3. Suku Cadang
• Pendidikan	• Pakaian Dinas	Kesehatan dan Kebersihan	4. Jasa Tambat	
• Air Tawar	• Perjalanan Dinas		5. Jasa Rambu	

Sumber: PM. 57/2006

Dalam perhitungan PSO PT. Pelni kelas ekonomi 2013 dan 2014 yang diusulkan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), parameter biaya pokok produksi (BPP) yang digunakan Kementerian Perhubungan antara lain: pembelian BBM yang sudah mengalami

kenaikan, tingkat okupansi realisasi tahun 2012 sebesar rata-rata 75 persen, tarif batas atas sesuai PM 8 tahun 2009, dan jarak sesuai SK trayek AL102/1/13/DJPL tanggal 26 Desember 2012. Untuk PSO 2014 didasarkan dari SK trayek AL.108/17/5/

DJPL.13 tanggal 30 Desember 2013. Trayek yang ditetapkan oleh Kemenhub setiap tahun mengalami perubahan dan diterbitkan pada akhir tahun sebelum PSO diberlakukan pada tahun berikutnya.

Dalam kenyataannya, tarif yang diinginkan oleh PT Pelni sudah memperhitungkan keuntungan yang layak bagi usahanya belum tentu disetujui oleh Pemerintah. Selanjutnya usulan tersebut akan dievaluasi berdasarkan PM 57 tahun 2006 tentang mekanisme penetapan dan formulasi perhitungan tarif angkutan penumpang laut dalam negeri. Biasanya, tarif yang ditetapkan oleh Pemerintah tidak sesuai dengan harapan PT Pelni. Formula perhitungan biaya pokok PSO PT. Pelni angkutan penumpang kelas ekonomi tahun 2014 berdasarkan modifikasi PM 57 tahun 2006 dapat dilihat pada tabel 2 yang dijadikan sebagai *worksheet* simulasi dalam artikel ini. Jumlah seluruh subsidi PSO Pelni diperoleh dari tarif yang ditentukan Pemerintah dikurangi dengan tarif yang diusulkan oleh PT Pelni.

Kapal Pelni yang menerima PSO 2014 adalah (1) KM Umsini, (2) KM Tidar, (3) KM Lambelu, (4) KM Sinabung, (5) KM Kelud, (6) KM Nggapulu, (7) KM Kelimutu, (8) KM Lawit, (9) KM Labobar, (10)) KM Tatamailau, (11) KM Sirimau, (12) KM Awu, (13) KM Binaiya, (14) KM Bukit Raya, (15) Tilongkabila, (16) KM Pangrango, (17) KM Sangiang, dan (18) KM Wilis. Tahun sebelumnya PSO yang diberikan ke angkutan penumpang kapal Pelni kelas ekonomi sebanyak 21 KM. Dengan demikian tahun 2014 terdapat tiga KM yang tidak diberikan PSO yaitu: (1) KM Bukit Siguntang, (2) KM Dorolonda, dan (3) KM Labobar. Pengurangan KM yang diberikan PSO karena terbatasnya dana PSO yang disediakan dalam APBN 2014. Selain jumlah kapal yang dikurangi, *voyage* yang sebelumnya sesuai dengan kebutuhan dalam setahun juga ikut berkurang rata-rata menjadi 19 *voyage*.

Tarif yang diusulkan oleh PT Pelni seringkali disebut dengan tarif keekonomian merupakan total biaya pokok per mil ditambah margin 10 persen. Selisih tarif diperoleh dengan mengurangi tarif yang ditetapkan Pemerintah dengan tarif yang diusulkan PT Pelni. Tarif yang ditetapkan oleh Pemerintah bisa berubah tergantung dari kondisi ekonomi dan hasil pembahasan Pemerintah dengan pihak lainnya. Tarif yang diusulkan oleh PT Pelni kemungkinan besar mengalami perubahan setiap tahunnya karena adanya inflasi, naiknya biaya asuransi dan biaya awak kapal, biaya tidak tetap antara lain: biaya BBM, biaya pelayanan penumpang, biaya impor dan lain-lain.

Jumlah PSO masing-masing kapal milik PT Pelni dapat diketahui dari selisih biaya pokok (tarif yang diusulkan PT Pelni) dikurangi tarif yang ditetapkan Pemerintah (Rp/Pnp/Mil) dikali dengan *passenger mile sold* (PMS). PMS adalah jumlah penumpang sesuai kapasitas angkut masing-masing KM Pelni (*passenger mile production*/PMP) dikali dengan tingkat okupansinya. Rata-rata tingkat okupansi KM Pelni 2014 adalah 70 persen. Tingkat okupansi diperoleh dari realisasi jumlah penumpang kelas ekonomi pada tahun sebelumnya. PMP merupakan perkalian jarak tempuh masing-masing KM Pelni dikali dengan kapasitas angkut penumpang kelas ekonomi dikali dengan *voyage* setahunnya.

A. PSO 2014

Parameter dan asumsi yang digunakan dalam simulasi 1 hampir sama dengan yang digunakan oleh Kementerian Perhubungan, tetapi ada perbedaan yang mendasar untuk menetapkan besaran biaya pelayanan penumpang terutama biaya makanan per hari. Sejak lama biaya makan penumpang kelas ekonomi per hari ditetapkan sebesar Rp14.000 untuk tiga kali makan.

Besarnya biaya makanan tersebut telah berlangsung bertahun-tahun dan tidak mengalami kenaikan. Hasil survai menunjukkan bahwa riil dari pelaksanaan biaya makanan tidak mencapai Rp14.000 per hari. Hal ini disebabkan biaya makanan tersebut dilakukan '*outsourcing*' untuk menyediakan makanan kepada penumpang kelas ekonomi. Dengan cara tersebut praktiknya makanan yang disajikan sangat jauh dari kelayakan makanan pada umumnya. Referensi penetapan harga makanan sebesar Rp14.000 untuk tiga kali sehari tidak diketahui sumbernya. Biaya makanan di wilayah barat, tengah dan timur semuanya hampir sama yaitu rata-rata Rp14.000. Biaya makanan baru dinaikkan menjadi rata-rata Rp17.000 tergantung jenis kapalnya pada tahun 2014. Padahal, Pemerintah melalui Kemenkeu setiap tahun menerbitkan standar biaya masukan terutama biaya makanan baik mahasiswa kedinasan maupun non kedinasan.

PSO yang diberikan pada PT Pelni tahun 2014 adalah Rp872,78 miliar untuk 18 kapal. Besaran subsidi ini masih menggunakan harga makanan sebesar rata-rata Rp17.000 per hari dan beberapa *voyage* dari kapal dikurangi rata-rata 4 *voyage* dalam setahun. Berikut ini hasil perhitungan besaran PSO 2014 (*baseline*) dari Kemenhub-Kemenkeu yang telah ditetapkan dalam APBN dan APBN P 2014.

Tabel 2. Biaya Makanan Per Hari Sesuai Peraturan Menteri Keuangan 2013-2015

PMK	Uraian	Wilayah	2013	2014	2015
PMK 37/2102	Mahasiswa Sipil	Rayon I	30.000		
		Rayon II	32.000		
		Rayon III	36.000		
PMK 72/2013	Mahasiswa Sipil	P. Sumatera		32.000	
		P. Jawa		30.000	
		P. Bali & Nusa Tenggara		38.000	
		P. Kalimantan		36.000	
		P. Sulawesi		36.000	
		P. Maluku		38.000	
		P. Papua		44.000	
PMK 53/2014	Mahasiswa Sipil	P. Sumatera			32.000
		P. Jawa			30.000
		P. Bali & Nusa Tenggara			38.000
		P. Kalimantan			36.000
		P. Sulawesi			36.000
		P. Maluku			38.000
		P. Papua			44.000

Ket.: rayon 1 = P. Jawa, rayon 2 = P. Sumatera, rayon 3 = wilayah timur

Tabel 3. PSO Angkutan Laut Penumpang Kelas Ekonomi 2014 PT. Pelni (Baseline dan Sim-1)

NO	NAMA KAPAL	JARAK	KAP. ANGKUT KLS EKO	VOY.	PMP	I/F	PMS	TARIF (Rp/Pnp/Mil)	Baseline		Sim-1	
									Biaya Pokok (Rp/Pnp/Mil)	PSO	Biaya Pokok (Rp/Pnp/Mil)	PSO
1	2	3	4	5	6 = 3 x 4 x 5	7	8 = 6 x 7	9	10	11 = (10-9) x 8	10	11 = (10-9) x 8
1	KM. Umsini	3,698	785	20	58,058,600	73%	42,382,761	404.55	985.31	24,614,306,485	1,054.29	27,537,749,252
2	KM. Tidar	4,538	1,488	20	135,050,880	70%	94,943,886	404.55	1,010.18	57,500,492,977	1,092.54	65,320,541,826
3	KM. Lambelu	4,298	1,619	19	132,210,778	70%	92,944,276	404.55	1,235.61	77,242,705,714	1,308.52	84,019,133,312
4	KM. Sirabung	5,078	1,398	21	149,079,924	68%	102,119,473	404.55	1,141.20	75,226,443,522	1,195.12	80,732,897,327
5	KM. Kelud	1,820	1,398	44	111,951,840	68%	76,127,011	404.55	1,249.35	64,312,335,257	1,332.92	70,674,030,907
6	KM. Nggapulu	4,346	2,066	21	188,555,556	70%	131,989,137	404.55	1,309.00	119,377,014,826	1,402.99	131,783,369,363
7	KM. Kelimutu	2,840	866	19	46,729,360	70%	32,504,202	404.55	1,458.56	34,259,908,284	1,542.07	36,974,259,266
8	KM. Lawit	2,882	866	19	47,420,428	69%	32,659,917	404.55	1,643.10	40,450,987,807	1,731.64	43,342,752,319
9	KM. Tatamailau	3,060	915	19	53,198,100	70%	37,238,511	404.55	1,407.69	37,355,313,029	1,502.78	40,896,620,285
10	KM. Sirimau	2,898	915	20	53,033,400	70%	37,280,294	404.55	1,644.69	46,232,879,746	1,775.13	51,095,567,984
11	KM. Awu	2,821	915	20	51,624,300	72%	37,169,558	404.55	1,468.58	39,549,687,660	1,601.86	44,503,380,838
12	KM. Leuser	3,158	916	19	54,961,832	74%	40,671,679	404.55	1,396.34	40,337,855,995	1,511.68	45,028,933,458
13	KM. Biraiya	3,478	916	19	60,531,112	70%	42,071,381	404.55	1,429.93	43,139,318,755	1,550.77	48,222,949,129
14	KM. Bukit Raya	3,464	916	19	60,287,456	71%	42,804,030	404.55	1,401.21	42,660,912,907	1,508.55	47,255,651,792
15	KM. Tilongkabila	3,066	916	20	56,169,120	72%	40,441,688	404.55	1,475.62	43,315,884,240	1,597.74	48,254,722,265
16	KM. Pangrango	1,870	466	19	16,556,980	68%	11,258,653	404.55	2,868.56	27,741,426,914	3,154.60	30,961,889,736
17	KM. Sangiang	2,729	510	19	26,444,010	65%	17,194,954	404.55	2,090.34	28,987,065,014	2,305.63	32,689,068,963
18	KM. Wilis	2,464	510	19	23,876,160	67%	15,929,059	404.55	2,318.33	30,484,660,869	2,522.95	33,744,100,846
TOTAL		58,508	18,381	376	1,325,739,836	70%	927,730,468			872,789,200,000		963,037,618,867

Sumber: Kemenhub-Kemenkeu dan Hasil Simulasi, 2014.

Dalam simulasi 1, biaya makanan per hari disesuaikan dengan PMK 72 tahun 2013 yaitu rata-rata sebesar Rp32.000. Biaya makanan ini diambil dari biaya makanan siswa sipil yang sedang dinas atau pelatihan. Biaya makanan mahasiswa lebih rendah dibandingkan biaya makanan lainnya. Biaya makanan seorang tahanan di Indonesia rata-rata dihitung sebesar Rp34.000 per hari untuk tiga kali makan. Berdasarkan hasil perhitungan simulasi 1 pada tabel 4, besaran PSO PT Pelni tahun 2014 sebesar

Rp963,03 miliar. Dengan demikian, ada selisih sebesar Rp90,24 miliar dibandingkan pagu APBN 2014.

Berkurangnya jumlah kapal dan *voyage* tahun 2014 mengakibatkan pelayanan angkutan penumpang terutama kelas ekonomi menjadi tidak maksimal. Kapal Kelud yang biasanya *voyage* penuh sebanyak 46-47 dalam setahun berkurang menjadi 44 *voyage*, beberapa *voyage* akan dikenakan harga non PSO. Ada kemungkinan harga non PSO diterapkan

pada saat hari raya lebaran dan natal. Bila tarif penumpang kelas ekonomi menjadi non PSO, hal ini jelas memberatkan penumpang yang akan mudik ke daerahnya masing-masing. Penumpang yang banyak mudik adalah trayek Batam ke Medan (Pelabuhan Belawan), sedangkan trayek Jakarta-Batam atau sebaliknya lebih banyak diisi oleh penumpang berstatus pedagang atau wiraswasta.

Selain itu, berkurangnya jumlah kapal yang menyinggahi beberapa daerah tertentu mengakibatkan beberapa daerah menjadi terisolasi. Masyarakat melakukan protes ke PT Peln karena sebelumnya ada kapal Peln yang berlabuh dan mengangkut penumpang. Warga Kabupaten Maluku Barat Daya menyampaikan protes ke PT Peln cabang Ambon karena tidak lagi mengoperasikan KM Pangrango di wilayahnya (Kompas, 15 Januari 2014). Sebelumnya KM Pangrango mendapat penugasan PSO untuk mengangkut penumpang dari wilayah Maluku Barat Daya (MBD). Padahal, KM Pangrango yang mampu masuk ke wilayah MBD terutama cuaca buruk.

B. PSO 2015

Asumsi dan parameter yang digunakan dalam perhitungan simulasi 2 hampir sama dengan simulasi sebelumnya. Biaya makanan disesuaikan

dengan PMK 53 tahun 2014 yang menetapkan rata-rata sebesar Rp32.000. Besarnya biaya makanan tahun 2015 diasumsikan sama dengan tahun 2014. Dalam PM 57 tahun 2006, premi asuransi kapal (*hull and machinery*) ditetapkan sebesar 0,59836 persen. Praktiknya saat ini premi asuransi kapal lebih dari 0,59 persen. Bila ditetapkan dengan premi riil tentu saja wajar dibebankan dalam PSO. Namun, hasil pemeriksaan BPK terhadap PSO 2013 menunjukkan bahwa premi yang lebih dari 0,59836 persen melanggar PM 57 tahun 2006. Oleh karena itu, selisih premi asuransi kapal sebesar Rp1,22 miliar tidak dapat diperhitungkan dalam PSO 2013. Dengan demikian, PT Peln mengalami kerugian terhadap selisih tersebut karena faktanya membayar premi asuransi kapal sesuai dengan harga pasar, tapi melanggar aturan PM 57 tahun 2006.

Hasil perhitungan dengan simulasi 2 dengan menambah kapal dan *voyage* dapat dilihat pada tabel 4. Hasil perhitungan ini menjadi usulan Pemerintah ke DPR dalam Nota Keuangan dan Rancangan APBN 2015 yaitu sebesar Rp1,60 triliun. Ada hal yang menarik dari rencana alokasi APBN 2015 ternyata belum memperhitungkan kekurangan pembayaran atas PSO 2013 sebesar Rp120,85 miliar.

Tabel 4. PSO Angkutan Laut Penumpang Kelas Ekonomi 2015 PT Peln (Sim-2 & Sim-3)

NO	NAMA KAPAL	JARAK	KAP ANGKUT KLS EKO	VOY.	PMP	I/F	PMS	TARIF	Sim-2		Sim-3	
								(Rp/Pnp/Mil)	Biaya Pokok (Rp/Pnp/Mil)	PSO	Biaya Pokok (Rp/Pnp/Mil)	PSO
1	2	3	4	5	6 = 3 x 4 x 5	7	8 = 6 x 7	9	10	11 = (10-9) x 8	10	11 = (10-9) x 8
1	KM. Umsini	3,698	785	23	66,767,390	70%	46,803,921	404.55	1,272.53	40,625,020,639	1,272.79	40,637,164,347
2	KM. Tidar	4,538	1,488	23	155,308,512	70%	108,874,851	404.55	1,227.30	89,576,608,228	1,227.64	89,613,501,712
3	Bukit Siguntang	4,830	1,619	23	179,854,710	70%	126,405,487	404.55	1,091.51	86,836,236,104	1,091.96	86,892,740,003
4	KM. Lambetu	4,372	1,619	23	162,800,164	70%	114,448,637	404.55	1,348.40	108,022,548,707	1,348.91	108,081,222,655
5	KM. Sinabung	5,078	1,398	23	163,278,012	70%	114,457,585	404.55	1,227.95	94,244,533,431	1,228.33	94,287,958,364
6	KM. Kelud	1,820	1,398	46	117,040,560	70%	82,045,181	404.55	1,422.16	83,489,639,703	1,422.72	83,535,808,862
7	KM. Dorolonda	4,800	2,026	23	223,670,400	70%	156,952,853	404.55	1,444.16	163,170,165,415	1,444.76	163,263,455,010
8	KM. Nggapulu	4,490	2,066	23	213,355,820	70%	149,349,354	404.55	1,417.70	151,312,612,754	1,418.33	151,407,107,180
9	KM. Labobar	4,406	3,018	23	305,838,084	70%	215,516,421	404.55	1,279.44	188,553,882,570	1,280.45	188,770,907,520
10	KM. Kelimutu	2,840	866	23	56,567,120	70%	39,347,192	404.55	1,647.54	48,908,357,166	1,647.89	48,921,849,136
11	KM. Lawit	2,882	866	23	57,403,676	70%	40,224,533	404.55	1,666.74	50,770,932,515	1,667.08	50,784,767,802
12	KM. Tatamailau	3,366	915	23	70,837,470	70%	49,586,017	404.55	1,380.19	48,378,215,014	1,380.66	48,401,409,165
13	KM. Sirimau	3,173	915	23	66,775,785	70%	46,940,624	404.55	1,590.48	55,668,120,866	1,590.97	55,691,315,017
14	KM. Awu	3,003	915	23	63,198,135	70%	44,238,770	404.55	1,674.72	56,190,671,092	1,675.29	56,215,810,499
15	KM. Leuser	2,664	916	23	56,125,152	70%	39,343,653	404.55	1,790.30	54,520,545,703	1,791.09	54,551,679,310
16	KM. Biraiya	2,958	916	23	62,319,144	70%	43,314,130	404.55	1,715.41	56,778,716,097	1,716.15	56,810,597,839
17	KM. Bukit Raya	3,464	916	23	72,979,552	70%	51,158,589	404.55	1,564.94	59,364,086,63	1,565.57	59,395,967,795
18	KM. Tilongabila	3,066	916	23	64,594,488	70%	45,280,645	404.55	1,633.44	55,644,707,184	1,634.22	55,680,180,611
19	KM. Pangrango	1,880	466	23	20,149,840	70%	14,124,924	404.55	3,035.91	37,167,765,482	3,036.90	37,181,796,490
20	KM. Sangiang	2,758	510	23	32,351,340	70%	22,653,704	404.55	1,946.05	34,920,649,240	1,947.33	34,949,752,654
21	KM. Wilis	2,360	510	23	27,682,800	70%	19,378,145	404.55	2,626.25	43,052,499,981	2,627.76	43,081,603,345
TOTAL		72,446	25,044	506	2,238,898,154	70%	1,570,445,216			1,607,195,515,095		1,608,156,595,315

Sumber: Hasil Simulasi, 2014.

Kekurangan pembayaran tersebut merupakan hasil pemeriksaan BPK yang telah diselesaikan pada pertengahan 2014. Bila pagu PSO 2015 disetujui oleh DPR sebesar yang diusulkan Pemerintah yaitu Rp1,607 triliun. Besar kemungkinan kekurangan pembayaran PSO 2013 tidak dapat dibayarkan oleh Pemerintah. Padahal, kekurangan pembayaran ini sebagian besar disebabkan oleh kenaikan harga BBM Solar pada akhir Juni 2013.

Kekurangan pembayaran PSO 2013 merupakan potensi kerugian bagi PT Pelni dan saat ini pembahasan APBN 2015 sedang dilakukan untuk dapat ditetapkan oleh DPR-Pemerintah. Seharusnya usulan PSO Pelni 2015 adalah Rp1,72 triliun dengan *carry over* kekurangan pembayaran sebesar Rp120,85 miliar. Perhitungan simulasi 3

dalam tabel 4 dengan asumsi biaya tetap kecuali premi asuransi kapal sesuai kondisi perekenomian sebesar 0,625814 persen diperoleh PSO 2015 sebesar Rp1,608 triliun ditambah kekurangan pembayaran PSO 2013 sebesar Rp120,85 miliar.

Akhirnya, Pemerintah menaikkan tarif batas atas angkutan penumpang laut dalam negeri kelas ekonomi melalui 16 Tahun 2014. Peraturan ini diterbitkan pada tanggal 22 April 2014 dan mulai diberlakukan sejak 1 Mei 2014. Perhitungan simulasi 4 menunjukkan bahwa pagu sementara sebesar Rp1,60 triliun lebih besar dengan adanya kenaikan tarif. Kelebihan tersebut juga sudah memperhitungkan kekurangan PSO 2013. Berikut ini simulasi 4 dengan kenaikan tarif yang dapat dilihat pada tabel 5.

Tabel 5. PSO Angkutan Laut Penumpang Kelas Ekonomi 2015 PT Pelni (Sim-4)

NO	NAMA KAPAL	JARAK	KAP. ANG KLS EKO	VOY.	PMP	I/F	PMS	TARIF (Rp/Pnp/Mil)	BIAYA POKOK (Rp/Pnp/Mil)	PSO
1	2	3	4	5	6 = 3 x 4 x 5	7	8 = 6 x 7	9	10	11 = (10-9) x 8
1	KM. Umsini	3,698	785	23	66,767,390	70%	46,803,921	492.48	1,272.79	36,521,695,544
2	KM. Tidar	4,538	1,488	23	155,308,512	70%	108,874,851	492.48	1,227.64	80,040,136,031
3	KM. Bukit Siguntang	4,830	1,619	23	179,854,710	70%	126,405,487	492.48	1,091.96	75,777,905,507
4	KM. Lambelu	4,372	1,619	23	162,800,164	70%	114,448,637	492.48	1,348.91	98,017,754,031
5	KM. Sinabung	5,078	1,398	23	163,278,012	70%	114,457,585	492.48	1,228.33	84,223,702,900
6	KM. Kelud	1,820	1,398	46	117,040,560	70%	82,045,181	492.48	1,422.72	76,321,576,086
7	KM. Dorolonda	4,800	2,026	23	223,670,400	70%	156,952,853	492.48	1,444.76	149,462,590,687
8	KM. Ngga pulu	4,490	2,066	23	213,355,820	70%	149,349,354	492.48	1,418.33	138,274,818,453
9	KM. Labobar	4,406	3,018	23	305,838,084	70%	215,516,421	492.48	1,280.45	169,820,548,601
10	KM. Kelimutu	2,840	866	23	56,567,120	70%	39,347,192	492.48	1,647.89	45,462,050,566
11	KM. Lawit	2,882	866	23	57,403,676	70%	40,224,533	492.48	1,667.08	47,247,824,632
12	KM. Tatamailau	3,366	915	23	70,837,470	70%	49,586,017	492.48	1,380.66	44,041,310,681
13	KM. Sirimau	3,173	915	23	66,775,785	70%	46,940,624	492.48	1,590.97	51,563,825,976
14	KM. Awu	3,003	915	23	63,198,135	70%	44,238,770	492.48	1,675.29	52,325,895,443
15	KM. Leuser	2,664	916	23	56,125,152	70%	39,343,653	492.48	1,791.09	51,092,191,911
16	KM. Binaiya	2,958	916	23	62,319,144	70%	43,314,130	492.48	1,716.15	53,001,986,426
17	KM. Bukit Raya	3,464	916	23	72,979,552	70%	51,158,589	492.48	1,565.57	54,897,593,048
18	KM. Tilongkabila	3,066	916	23	64,594,488	70%	45,280,645	492.48	1,634.22	51,698,653,465
19	KM. Pangrango	1,880	466	23	20,149,840	70%	14,124,924	492.48	3,036.90	35,939,791,898
20	KM. Sangiang	2,758	510	23	32,351,340	70%	22,653,704	492.48	1,947.33	32,957,812,504
21	KM. Wilis	2,360	510	23	27,682,800	70%	19,378,145	492.48	2,627.76	41,377,683,088
TOTAL		72,446	25,044	506	2,238,898,154	70%	1,570,445,216			1,470,067,347,476
Kekurangan Pembayaran PSO 2013 (LHP BPK PSO 2013)										120,858,944,269
Revisi Total PSO 2015										1,590,926,291,745
Usulan Pagu PSO 2015 (NK & RAPBN)										1,607,195,515,095
Selisih Revisi Total PSO dengan Usulan Pagu PSO 2015										16,269,223,350

Sumber: Hasil Simulasi, 2014.

KESIMPULAN

Perhitungan PSO angkutan laut penumpang kelas ekonomi dalam studi ini menggunakan empat

simulasi. Simulasi pertama untuk menunjukkan perhitungan PSO 2014 sebenarnya dibandingkan dengan alokasi APBN P 2014. Semua perhitungan

tersebut sudah memasukkan komponen biaya makanan sesuai dengan PMK setiap tahunnya. Selain itu, komponen biaya sudah menggunakan biaya-biaya yang dapat diperhitungkan (*allowable cost*) dan tidak dapat diperhitungkan (*non allowable cost*).

Simulasi kedua sampai dengan keempat menggunakan asumsi dan parameter yang hampir sama terutama biaya makanan. Namun, pada simulasi ketiga premi asuransi kapal ditetapkan sebesar 0,625814 persen sesuai kondisi perekonomian. Selanjutnya, simulasi keempat menaikkan tarif rata-rata penumpang per mil menjadi Rp492,38 dan menambah kekurangan PSO 2013 sebesar Rp120,85 miliar. Dengan demikian, ada kelebihan alokasi PSO 2015 sebesar Rp16,26 miliar yang bisa ditambahkan ke *voyage* atau jumlah kapal yang melayani PSO. Biasanya hal ini akan diputuskan dalam kesepakatan DPR-Pemerintah dalam pembahasan RAPBN menjadi APBN 2015.

SARAN

Sudah waktunya Pemerintah untuk meningkatkan konektivitas antar daerah kepulauan terutama di wilayah timur Indonesia. Masih mahal biaya angkutan udara baik perintis maupun komersial membuat masyarakat tidak punya pilihan lain selain naik angkutan kapal laut. Dengan tarif kapal yang terjangkau oleh masyarakat, maka arus barang dan manusia akan menggerakkan perekonomian daerah *originate-destination* (OD).

Untuk mengurangi kerugian PT Pelni dalam melayani penumpang kelas ekonomi, Pemerintah perlu merevisi atau mengamandemen Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 57 Tahun 2006 tentang Mekanisme Penetapan dan Formulasi Perhitungan Tarif Angkutan Penumpang Laut Dalam Negeri terutama premi asuransi kapal (*hull and machinery*) yang ditetapkan sebesar 0,59836 persen. Padahal saat ini premi yang berlaku di pasaran (*rate of premium*) adalah 0,625814 persen. Sebaiknya revisi peraturan tersebut hanya menyebutkan nilai premi berdasarkan tarif yang berlaku sesuai kondisi perekonomian.

Hal yang sama juga terhadap biaya pelayanan penumpang terutama biaya makanan per hari perlu ditetapkan sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu peraturan menteri keuangan (PMK)

tentang standar biaya masukan. Peraturan menteri ini biasanya dikeluarkan setiap awal tahun (Maret-April) untuk diberlakukan pada tahun berikutnya. Adanya PMK tersebut akan memudahkan PT Pelni dan Ditjen Perhubungan Laut dalam menyusun biaya pokok angkutan laut terutama penumpang kelas ekonomi.

Saat ini PMK 173 tahun 2013 telah diterbitkan untuk mengganti PMK 157 tahun 2010 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan dan Pertanggungjawaban Dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Laut Untuk Penumpang Kelas Ekonomi. Peraturan tersebut merupakan regulasi terobosan untuk mengatasi permasalahan yang selama ini terjadi yaitu kekurangan pembayaran PSO berdasarkan hasil pemeriksaan BPK dapat dianggarkan dalam APBN dan/atau APBN perubahan. Selama ini kekurangan pembayaran akibat PSO tidak dapat ditagihkan ke Pemerintah. Hal inilah yang mengakibatkan PT Pelni dalam beberapa tahun ini sering mengalami kerugian karena biaya yang dikeluarkan melebihi alokasi anggaran yang disediakan dalam APBN.

Walaupun PMK 173 tahun 2013 sudah bisa diimplementasikan, pasal 13 terutama ayat 2 dapat memunculkan interpretasi yang berbeda antar pihak. Pasal 13 ayat 1 menyatakan bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 ayat (1) dinyatakan bahwa jumlah dana penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik bidang angkutan laut untuk penumpang kelas ekonomi lebih besar dari jumlah yang telah dibayarkan oleh Pemerintah kepada PT Pelayaran Nasional Indonesia (Persero), kekurangan pembayaran tersebut diusulkan untuk dianggarkan dalam APBN dan/atau APBN-Perubahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam ayat 2 menyebutkan bahwa kekurangan pembayaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibayarkan dalam hal PT Pelayaran Nasional Indonesia (Persero) telah melakukan pemisahan pembukuan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat inilah yang menimbulkan multi interpretasi apakah setelah adanya laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK masih perlu PT Pelni melakukan penagihan ke Pemerintah dengan melakukan pemisahan pembukuan. Praktiknya, pemeriksaan yang

dilakukan oleh BPK telah memperhitungkan aspek *allowable cost* dan *non allowable cost*. Selain itu, BPK juga sudah memisahkan perhitungan biaya yang bersifat ekonomi (PSO) dan non ekonomi (non PSO). Oleh karena itu, perlu dilakukan revisi terhadap PMK 173 tahun 2013 terutama pasal 13 ayat 2 yang sebaiknya dihapus untuk menghindari multi interpretasi dari semua pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pemeriksa Keuangan, 2012-2014. Laporan Hasil Pemeriksaan Kewajiban Umum Bidang Angkutan Laut Penumpang Kelas Ekonomi Angkutan Dalam Negeri Tahun Anggaran 2011-2013 pada PT Pelni (tidak dipublikasikan).
- Kartikasari, R dan Lastuti Abubakar, 2008. *Penerapan Public Service Obligation (PSO) pada BUMN guna meningkatkan Peran BUMN sebagai Pelaku Usaha yang Kompetitif dalam Pembangunan Ekonomi*. Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2008.
- Kementerian Keuangan, 2014. *Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2015*.
- Kompas, 2014. Warga Maluku Barat Daya Protes Pelni. *Harian Kompas*, 15 Januari 2014.
- Munawar, Dugtji, 2013. *Memahami Pengertian dan Kebijakan Subsidi dalam APBN*. www.bppk.kemenkeu.go.id/bdk/cimahi.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan dan Pertanggungjawaban Dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Umum Bidang Angkutan Laut Untuk Penumpang Kelas Ekonomi.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 53 Tahun 2014 Tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2015.
- Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 57 Tahun 2006 Tentang Mekanisme Penetapan dan Formulasi Perhitungan Tarif Angkutan Penumpang Laut Dalam Negeri.
- Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Tarif Batas Atas Angkutan Penumpang Laut Dalam Negeri Kelas Ekonomi.
- Priatna, Dedy Supriadi, 2007. *Kebijakan Subsidi dan PSO di bidang Infrastruktur*. Info Kajian Bappenas, Volume 4, Nomor 2, 2007.
- Purwiyanto, dan Kunta W.D. Nugraha, 2014. *Dasar-dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan, Edisi II, 2014.
- Purwiyanto, Parluhutan Hutahaeen, dan Kunta W.D. Nugraha, 2014. *Pokok-pokok Siklus APBN di Indonesia: Penyusunan Konsep Kebijakan dan Kapasitas Fiskal Sebagai Langkah Awal*. Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan, Edisi II, 2014.
- Samosir, Agunan. 2013. *Analisis Kebijakan Subsidi (Public Service Obligation) Kereta Api Kelas Ekonomi Tahun 2013*. *Warta Penelitian Perhubungan*, Volume 25, Nomor 4, April 2013.
- Siahaan L. Denny, 2009. *Kajian Peranan Kapal Penumpang PT Pelni Dalam Pemerataan Pelayanan Transportasi Penumpang di Indonesia Dihadapkan pada PT Pelni sebagai Persero*. *Warta Penelitian Perhubungan*, Volume 21, Nomor 1, Tahun 2009
- Syadullah, Makmun, 2008. *Problematisasi Pelaksanaan Public Service Obligation*. *Business Review*, Edisi 5, Oktober 2008.
- Sujai, Mahpud, 2011. *Tinjauan atas Kebijakan Subsidi Public Service Obligation (PSO) pada PT Pelni*. *Warta Penelitian Perhubungan*, Volume 23, Nomor 4, 2011.
- Yulianto, Ivan. 2010. *Analisis Kinerja Subsidi Public Service Obligation (PSO) di Sektor Angkutan Laut Ditinjau dari Consumer's Welfare*. Tesis. Tidak dipublikasikan. Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2010.