

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Industri kereta api memainkan peran penting dalam pengembangan ekonomi suatu negara¹. Agar suatu negara berkembang, harus ada sistem transportasi² yang efektif untuk memfasilitasi pergerakan orang dan barang dari satu tempat ke tempat lainnya. Kenaikan drastis penduduk di Indonesia terutama di Pulau Jawa telah mengumpulkan tekanan pada jaringan kereta api yang sangat terbatas, sehingga menghasilkan kinerja yang kurang baik bagi kegiatan usaha perusahaan perkeretaapian.

Globalisasi dan revolusi teknologi telah merubah wajah dunia dan menyebabkan perlunya pemikiran ulang dalam berbagai paradigma bidang: politik, ekonomi, sosial, hukum, dan administrasi. Di bidang politik, negara sudah tidak lagi memiliki peran mutlak seperti sebelumnya, negara tidak dapat lagi menuntut kedaulatan sepenuhnya seperti waktu lalu. Tapal batas negara menjadi kabur karena teknologi informasi. Kebijakan politik negara tidak dapat lepas dari intervensi masyarakat internasional, terutama menyangkut hak azasi manusia dan hak demokrasi warga negara. Di bidang ekonomi kedaulatan negara menjadi kabur karena lalu lintas uang, barang dan jasa tidak dapat dikendalikan otoritas negara. Perkembangan ekonomi di suatu tempat dapat memengaruhi negara lain, bahkan mempengaruhi ekonomi dunia. Di bidang sosial, internet dan saluran televisi internasional tidak bisa dikontrol mutlak

¹ Journal Restructuring of Railways, Morag Malins, *A Comparative Analysis Between Britain And Japan Rail Industry Based On Their Structure And Operations*, The rail industry plays a critical role in the development of a nation's economy. For a nation to grow, there has to be an effective transport system that facilitates movement of people and goods from place to place, https://www.researchgate.net/publication/310953038_A_Comparative_Analysis_Between_Britain_And_Japan_Rail_Industry_Based_On_Their_Structure_And_Operations. [accessed Jul 27, 2017].

² Bryan A Garner, *Black Law Dictionary*, Thomson Reuter, Dallas Texas, 2009, pg 1638, Transportation is the movement of goods or person from one place to another by a carrier.

oleh negara, sehingga gagasan asing dan budaya luar dapat berpengaruh ke setiap negara dengan lebih leluasa³.

Krisis global berdampak terhadap perekonomian Indonesia. Krisis global merupakan peristiwa yang menyangkut seluruh sektor ekonomi di pasar dunia mengalami keruntuhan (keadaan gawat) dan mempengaruhi sektor lainnya di seluruh dunia. Krisis global ini berawal pada negara adidaya Amerika Serikat (AS), dimulai dari kredit macet perumahan di Amerika Serikat yang merupakan sentrum bagi perekonomian dunia. Akibat dari krisis global yang terjadi di AS, ini memberi dampak besar pada negara-negara Asia, salah satunya adalah Indonesia.⁴

Dampak tersebut sangat dirasakan oleh perusahaan dan masyarakat. Presiden Jokowi berupaya untuk mengatasi krisis yang terjadi melalui Paket Kebijakan Ekonomi Jokowi. Paket Kebijakan Ekonomi Jokowi tersebut antara lain adalah paket kebijakan yang bertujuan mendorong daya saing industri nasional melalui deregulasi, debirokratisasi, serta penegakan hukum dan kepastian usaha. Ada 98 (sembilan puluh delapan) peraturan yang dirombak untuk menghilangkan duplikasi, memperkuat koherensi dan konsistensi serta memangkas peraturan yang menghambat daya saing industri nasional. Terkait kebijakan moda transportasi perkeretaapian, tujuan Paket Kebijakan Jokowi adalah memperlancar distribusi dan perdagangan barang antar daerah dengan efisiensi rantai pasokan.⁵ Terjadi hubungan yang sangat erat antara pembangunan dan kegiatan investasi merupakan dua hal yang sulit dipisahkan, pembangunan tanpa kegiatan investasi berarti mengurangi pertumbuhan ekonomi. Harrold Domar dalam konsepnya mengenai pertumbuhan berpendapat bahwa untuk mencapai pertumbuhan ekonomi

³ Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa depan*, PT Refika Aditama, 2009, hlm. 1.

⁴ Dewi Laili Yusrina, *Dampak Krisis Global Tahun 2008 Terhadap Harga Dan Volume Ekspor Komoditi Perkebunan (Kelapa Sawit, Karet, Dan Kakao) Di Provinsi Sumatera Utara*, diunduh dari <http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/24562/Chapter%20I.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, 20 April 2017.

⁵ Kementerian Komunikasi dan Informatika RI, "Paket Kebijakan Ekonomi Presiden Joko Widodo", diunduh dari <https://kominfo.go.id/index.php/content/detail/5971/Paket+Kebijakan+Ekonomi/0/berita>, 20 April 2017.

diperlukan investasi yang memadai. Atas dasar itulah maka selaku pengambil keputusan, pemerintah sangat berkepentingan untuk mengetahui seberapa besar investasi yang dibutuhkan untuk mencapai pertumbuhan yang diharapkan serta sejauh mana dampak investasi pada suatu sektor ataupun wilayah.

Secara keseluruhan Presiden Jokowi sudah melakukan tindakan-tindakan yang konkrit untuk mengatasi masalah yang sedang terjadi. Bagi pelaku ekonomi adanya kebijakan tersebut memiliki efek positif. Hal ini dilakukan Presiden Joko Widodo antara lain dengan melindungi ekonomi lemah dan menggerakkan ekonomi pedesaan, khususnya terkait sektor transportasi. Selain itu, menjamin kepastian usaha dan mengembangkan investasi dengan melakukan deregulasi sistem pengupahan dana ketenagakerjaan, pengadaan lahan, mempermudah investasi di sektor kelistrikan dan debirokratisasi. Pembenahan di sektor riil dan investasi membuat para usahawan menjadi lebih mudah untuk mengurus dokumen yang terkait dengan kegiatan usaha terutama untuk investasi.

Investasi merupakan suatu hal yang penting dalam pembangunan ekonomi karena investasi dibutuhkan sebagai faktor penunjang di dalam meningkatkan proses produksi dan distribusi barang dan/atau jasa. Pembangunan dilaksanakan oleh pemerintah dan masyarakat, semua kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun masyarakat merupakan investasi. Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah umumnya bersifat infrastruktur atau prasarana yaitu bangunan fisik atau lembaga yang mempunyai fungsi yang esensial sebagai pembuka peluang dan pendukung kegiatan-kegiatan produksi dan/atau distribusi, logistik dan pemasaran barang dan jasa serta kegiatan lain dalam bidang ekonomi, sosial budaya, politik, pertahanan dan keamanan.

Transportasi terdiri dari transportasi darat, laut dan udara. Salah satu transportasi darat yang sangat penting adalah moda transportasi kereta api.

Perkeretaapian⁶ sebagai salah satu moda transportasi dalam sistem transportasi nasional yang mempunyai karakteristik pengangkutan secara massal dan keunggulan tersendiri, yang tidak dapat dipisahkan dari moda transportasi lain, perlu dikembangkan potensinya dan ditingkatkan peranannya sebagai penghubung wilayah, baik nasional maupun internasional, untuk menunjang, mendorong, dan menggerakkan pembangunan nasional guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya berdasarkan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian dinyatakan bahwa penyelenggaraan perkeretaapian telah menunjukkan peningkatan peran yang penting dalam menunjang dan mendorong kegiatan perekonomian, memantapkan pertahanan dan keamanan, memperlancar kegiatan pemerintahan, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta meningkatkan hubungan antar bangsa.

Globalisasi telah menumbuhkan kebijakan pembangunan perkeretaapian di Eropa bahkan di dunia. Rel kereta dan jalan raya, bersama dengan kapal dan pesawat terbang, akan terus menjadi bagian penting dan prasarana transportasi. Rencana sudah dijalankan untuk membuat perbaikan besar dengan biaya miliaran dolar. Undang-undang *landmark* disahkan di Amerika Serikat pada tahun 1991 menyiapkan \$151 miliar selama periode 6 (enam) tahun untuk meningkatkan prasarana sistem transportasi permukaan Amerika. Pada dasarnya, undang-undang memerintahkan agar pemerintah negara bagian dan lokal untuk memanfaatkan dengan lebih baik sistem jalan dan transit-massa yang sudah ada. Undang-undang ini lebih liberal dibandingkan pada masa lalu karena negara bagian dan penguasa lokal diberi fleksibilitas dalam memutuskan bagaimana menggunakan uang. Untuk pertama kalinya, undang-undang tersebut memandatkan bahwa pertimbangan harus pada kebutuhan umum untuk “perjalanan turisme dan rekreasi” dalam proses perencanaan transportasi. Di seluruh dunia, kepadatan di udara telah menyebabkan terjadinya perubahan investasi ke arah transportasi darat.

⁶ Lihat : Konsideran huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian

Kemajuan teknis penting adalah menghasilkan peningkatan kecepatan yang mengesankan pada kereta api akan membuat kereta api kompetitif untuk perjalanan yang lebih panjang. Channel Tunnel antara Inggris dan Perancis, dan jembatan serta terowongan yang akan menghubungkan Skandinavia dengan bagian Eropa selebihnya, mengubah wajah transportasi.⁷

Krisis global juga memberi tekanan pada sektor transportasi, akibatnya penduduk akan memilih moda transportasi yang murah, efisien dan terjangkau sesuai dengan kondisi keuangan pengguna moda transportasi. Krisis global juga berdampak terhadap perusahaan perkeretaapian di Indonesia. Moda transportasi kereta api memiliki berkontribusi dan peran yang sangat penting serta sangat erat kaitannya dengan kegiatan distribusi logistik dan pemasaran barang dan jasa serta kegiatan lain dalam bidang ekonomi. Konsideran huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian menyatakan: transportasi mempunyai peranan penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi, pengembangan wilayah dan pemersatu wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan Wawasan Nusantara, serta memperkuat ketahanan nasional dalam usaha mencapai tujuan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Globalisasi ekonomi dan hukum berpengaruh terhadap kebijakan restrukturisasi moda transportasi kereta api di Indonesia. Pengaruh tersebut berimplikasi pada perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1992 Tentang Perkeretaapian menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian adalah merupakan bagian dari upaya menselaraskan ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Hal inilah yang menandai adanya perubahan yang mendasar terhadap kebijakan pengelolaan moda transportasi kereta api yang semula berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1992 Tentang Perkeretaapian yang bersifat *monopoli*. Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007

⁷ John Naisbit, *Global Paradox*, Bina Rupa Akasara, Jakarta, 1994, hlm. 145.

Tentang Perkeretaapian kegiatan usaha di bidang transportasi kereta api bersifat terbuka untuk semua operator yang akan melakukan kegiatan usaha moda transportasi kereta api. UU 23/2007 telah merubah kebijakan kegiatan usaha moda transportasi kereta api yang semula *monopoli* menjadi kegiatan usaha perkeretaapian yang *multi akses* dan *multi operator*.

Kebijakan kegiatan usaha perkeretaapian menjadi *multi akses* dan *multi operator*, juga terjadi pada restrukturisasi perusahaan perkeretaapian Prancis dalam bentuk "*Rail Competition in France*" yaitu⁸:

Competition on international rail routes, "the open access" aproach: The UK and France are the two countries with the largetst proportion of international rail traffic handed under "open access" conditions rather than though cooperation. This may be explained by the fact that Eurostar has been a fully-fledged railway undertaking since 1 September 2010 and operates in France on the international rail passenger market.

Persaingan jalur kereta api internasional, "*akses terbuka*". Inggris dan Prancis adalah dua negara dengan lalu lintas kereta api internasional dalam proporsi terbesar dengan "*akses terbuka*" dalam bentuk kerja sama. Hal ini dapat dibuktikan oleh fakta bahwa *Eurostar* perusahaan kereta api Inggris telah menjadi perusahaan kereta api yang sepenuhnya beroperasi sejak 1 September 2010 dan beroperasi di Prancis pada pasar penumpang kereta api internasional.

Dikotomi persoalan klasik perkeretaapian Indonesia adalah perdebatan mengenai bentuk badan usaha yang paling cocok untuk mengelola kereta api. Rakyat berhak untuk mendapatkan jaminan dan kepastian mengenai kualitas pelayanan moda transportasi kereta api yang kereta api sebagai salah satu moda transportasi memiliki karakteristik dan keunggulan khusus terutama dalam kemampuannya untuk mengangkut baik penumpang maupun barang dalam jumlah/volume yang sangat banyak secara massal sekali angkut, hemat energi, hemat dalam penggunaan lahan/ruang, mempunyai faktor keamanan tinggi, dan tingkat pencemaran yang rendah serta lebih efisien dibanding dengan moda

⁸.https://search.yahoo.com/search?ei=utf8&fr=tightropetb&p=concept+public+service+obligation+of+railways+in+France&type=31497_080716, Rail Competition In France, SNCF Report 2011, diakses 27 Juli 2017, pg 13

transportasi jalan raya untuk jarak jauh dan untuk daerah yang padat lalu lintas pada angkutan perkotaan dengan *on time performance* yang tinggi. Masyarakat beropini jika penyelenggaraan perkeretaapian dikelola langsung oleh negara, maka negara dapat melakukan intervensi secara langsung manakala kualitas pelayanan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perusahaan kereta api yang dikelola langsung oleh negara seolah-olah ada jaminan kepastian bahwa rakyat mendapatkan jaminan kepastian pelayanan jasa transportasi kereta api lebih baik.

Sepanjang sejarah perkeretaapian bentuk badan usaha perkeretaapian selalu berubah sesuai dengan kebijakan negara atas restrukturisasi perusahaan perkeretaapian. Bentuk perusahaan berturut-turut berubah dari Djawatan Kereta Api Republik Indonesia (DKA-RI) berdasarkan Maklumat Kementerian Perhubungan No. 1/KA Tahun 1946 Perusahaan Kereta Api Indonesia diberi nama Djawatan Kereta Api Republik Indonesia (DKA RI). Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Tenaga dan Pekerjaan Umum RI No. 2 Tahun 1950 DKA RI berubah menjadi Djawatan Kereta Api (DKA). Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 22 Tahun 1963 DKA berubah menjadi Perusahaan Nasional Kereta Api (PNKA), Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1971 PNKA Menjadi Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA). Konsekuensi bentuk perusahaan PJKA adalah berkewajiban untuk dapat melakukan kegiatan usaha Perusahaan dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), oleh karenanya pendapatan Perusahaan disetor kepada Kas Negara dengan kewajiban menjalankan kegiatan *public service* jasa transportasi kereta api. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1990 PJKA berubah menjadi Perusahaan Umum Kereta Api (PERUMKA). Konsekuensi bentuk perusahaan PERUMKA adalah bahwa Perusahaan PERUMKA melakukan kegiatan usaha dibiayai oleh kekayaan negara yang dipisahkan dengan kewajiban melakukan kegiatan *public service* jasa transportasi kereta ap. Badan usaha Perusahaan Umum (Perum) dalam hal ini, PERUMKA tidak dibebani untuk mendapatkan keuntungan. Perubahan

bentuk perusahaan tersebut (PERUMKA) belum dapat memenuhi tuntutan kegiatan usaha *public service*, di mana kualitas pelayanan kepada pengguna jasa maupun kuantitas/volume yang diangkut belum sesuai dengan yang seharusnya. Kebijakan restrukturisasi dilanjutkan oleh pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1998 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero)⁹ selanjutnya disebut PT KAI.

Setelah PERUMKA berubah menjadi PT Kereta Api Indonesia (Persero) kegiatan usaha perusahaan perkeretaapian mempunyai tugas dan kewajiban sebagai perusahaan *public service* dan sekaligus *profit oriented*. Mulai tahun 2009 PT Kereta Api Indonesia (Persero) melakukan transformasi dalam mengelola kegiatan usahanya. Transformasi telah memberikan perubahan yang sangat signifikan atas peningkatan kualitas pelayanan namun juga telah berhasil memberikan keuntungan kepada negara¹⁰.

Konsep pelayanan jasa transportasi kereta api tergantung konsepsi (*public service*) atau pelayanan publik yang dianut oleh Indonesia. Secara umum terdapat dua faham tentang pelayanan public, pertama, yang didasarkan pada prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*); kedua, yang menganggap

⁹ PT KAI adalah perusahaan yang didirikan berdasarkan *Anggaran Dasar perseroan pada Akta Notaris IMAS FATIMAH Sarjana Hukum Nomor 2 Tahun 1999* yang telah diubah dan diumumkan pada Berita Negara Republik Indonesia dan perubahan terakhirnya sebagaimana dinyatakan dalam Akta Nomor 139 tanggal 31 Desember 2012, dibuat dihadapan Surjadi Jasin, S.H., Notaris di Bandung, yang laporannya dicatat dalam *database* Sistem Administrasi Badan Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sebagaimana suratnya Nomor : AHU-AH.01.10-03072 tanggal 4 Februari 2013 dan Perubahan Susunan Pengurus terakhir sebagaimana dinyatakan dalam Akta Nomor 108 tanggal 27 Februari 2014, dibuat dihadapan Surjadi Jasin, S.H., Notaris di Bandung, yang laporan pemberituannya telah diterima dan tercatat dalam *database* Sistem Administrasi Badan Hukum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam suratnya Nomor: AHU-AH.01.10-09465 tanggal 7 Maret 2014.

¹⁰ Toto Pranoto, Nurudin Sobari, Ruslan Prijadi, Thamrin P Simanjuntak, *KAI Recipe – Perjalanan Transformasi Kereta Api Indonesia*, Lembaga Management Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2014 hlm 18, menyatakan : Kerugian KAI pada tahun 2008 sebesar 83 milyar rupiah dapat diperbaiki langsung pada tahun 2009 dengan mencatatkan keuntungan 155 milyar rupiah, bahkan di tahun 2013 laba bersih perusahaan dicatatkan sebesar 561 milyar rupiah. Peningkatan laba secara signifikan ini tentunya tidak bisa dilepaskan dari perbaikan sisi pendapatan yang juga meningkat secara luar biasa. Pendapatan tahun 2008 sebesar 4,4 triliun rupiah mampu diperbaiki pada tahun 2009 menjadi 4,8 triliun rupiah dan pada tahun 2013 total pendapatan mencapai 8,6 triliun rupiah

pelayanan publik merupakan usaha *profit oriented* untuk mendapatkan keuntungan¹¹. Konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) menempatkan layanan publik sebagai tanggung jawab negara dan digunakan sepenuhnya untuk kesejahteraan rakyatnya. Pelayanan publik bagi negara *welfare state* adalah tanggung jawab negara, termasuk di dalamnya transportasi publik kereta api. Sebagai bagian agenda liberalisasi pasar global yang didorong oleh IMF dan Bank Dunia, para legislator telah melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sampai empat kali, dimulai tahun 1999 setelah Indonesia mengalami krisis ekonomi. Amandemen keempat UUD 1945 yang dilakukan tahun 2002, secara eksplisit menghilangkan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dan tidak lagi membatasi aktor-aktor ekonomi mana yang akan terlibat. Pasal 34 ayat (3) amandemen keempat Undang-Undang Dasar 1945 hanya menegaskan bahwa “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak¹².”

Konsep moda transportasi¹³ kereta api identik dengan pengangkutan. Konsep pengangkutan meliputi tiga aspek yaitu pengangkutan sebagai usaha (*business*); pengangkutan sebagai perjanjian (*agreement*), dan pengangkutan sebagai proses penerapan (*applying process*). Asas hukum pengangkutan merupakan landasan filosofis (*fundamental norm*) yang menjadi dasar ketentuan-ketentuan pengangkutan yang menyatakan kebenaran, keadilan,

¹¹ Siti Khoirun Nikmah Valentina Sri Wijiyati, *Sayang, Kereta Apiku Malang Hasil Penelitian Atas Proyek Bank Dunia “Proyek Efisiensi Perkeretaapian”*, menyatakan : Pilihan para pendiri (*founding fathers*) Indonesia pada sejarah awal pembebasan dari kolonialisme meletakkan landasan konsep Indonesia sebagai negara kesejahteraan. Pendirian para pendiri bangsa ini bisa dilihat dalam amanat konstitusi Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pada Pasal 33 yang menyatakan bahwa: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Dalam penjelasan pasal 33 terdapat penegasan bahwa “Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan orang-seorang.”

¹² Siti Khoirun Nikmah Valentina Sri Wijiyati, *Sayang, Kereta Apiku Malang Hasil Penelitian Atas Proyek Bank Dunia “Proyek Efisiensi Perkeretaapian*, hlm 4.

¹³ Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary*, Thomson Reuters, 2009, Pg. 383, Transportation is the the movement of goods or persons from one place to another by a carrier.

kepatuhan yang diterima oleh semua pihak. Asas tersebut dijabarkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan (*rules*) yang mengatur pengangkutan niaga. Asas hukum sebagai landasan filosofis ini digolongkan sebagai filsafat hukum (*legal philosophy*) mengenai pengangkutan¹⁴.

Pengangkutan sebagai usaha (*business*) adalah kegiatan usaha di bidang jasa pengangkutan yang menggunakan alat pengangkut mekanik. Alat pengangkut mekanik contohnya ialah gerbong untuk mengangkut barang, kereta untuk mengangkut penumpang, truk untuk mengangkut barang, bus untuk mengangkut penumpang, pesawat kargo untuk mengangkut barang, pesawat penumpang untuk mengangkut penumpang, kapal kargo untuk mengangkut barang, dan kapal penumpang untuk mengangkut penumpang. Kegiatan usaha tersebut selalu berbentuk perusahaan perseorangan, persekutuan, atau badan hukum. Karena menjalankan perusahaan, usaha jasa pengangkutan bertujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba. Setiap perusahaan yang bergerak di bidang jasa pengangkutan harus memperoleh izin usaha dari pemerintah sesuai dengan jasa pengangkutan yang dijalankannya. Perusahaan bidang jasa pengangkutan lazim disebut perusahaan pengangkutan. Perusahaan pengangkutan meliputi kegiatan usaha bidang jasa: Pengangkutan dengan kereta api (*railway*); Pengangkutan dengan kendaraan bermotor umum (*highway*); Pengangkutan dengan kapal laut, kapal penyeberangan, kapal danau, dan kapal sungai (*waterway*); dan pengangkutan dengan pesawat udara (*airway*).¹⁵

Moda transportasi kereta api¹⁶ telah menjadi hajat hidup orang banyak oleh karenanya negara wajib untuk mengaturnya, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Pemerintah sangat berkepentingan untuk melakukan analisis kebijakan restrukturisasi perkeretaapian sehingga dapat

¹⁴ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Pengangkutan Niaga*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm. 1

¹⁵ Abdul Kadir Muhammad, *Ibid*, hlm. 2

¹⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, Pasal 1 angka 2 menyatakan : kereta api adalah sarana perkeretaapian dengan tenaga gerak, baik berjalan sendiri maupun dirangkaikan dengan sarana perkeretaapian lainnya, yang akan ataupun sedang bergerak di jalan rel yang terkait dengan perjalanan kereta api.

memenuhi harapan/kepentingan para *stakeholders* yang terkait dengan pelayanan moda transportasi kereta api. Dalam analisis kebijakan, suatu permasalahan kemasyarakatan dan pemerintahan, lazimnya mempunyai interdependensi yang kompleks, cenderung dikaji secara sistemik. Pendekatan analisis sistem di mana teori pengambilan keputusan, ilmu manajemen, penelitian operasi, ekonometrika, dan berbagai pendekatan kuantitatif atau kualitatif lainnya, merupakan alat yang dapat digunakan dalam melakukan analisis kebijakan, di samping *substance* disipliner, seperti: ekonomi, politik, administrasi, hukum, pendidikan, kependudukan dan sebagainya¹⁷.

Moda transportasi merupakan industri jasa yang mengemban fungsi pelayanan publik dan misi pembangunan nasional, yang secara umum menjalankan fungsi sebagai katalisator pendukung pertumbuhan ekonomi, pengembangan wilayah, dan pemersatu wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pembangunan transportasi berpedoman pada sistem transportasi nasional (SISTRANAS), diarahkan untuk mendukung perwujudan Indonesia yang lebih sejahtera sejalan dengan upaya perwujudan Indonesia yang aman dan damai serta adil dan demokratis. SISTRANAS berfungsi untuk mendukung perwujudan kesejahteraan masyarakat, penyelenggaraan transportasi berperan mendorong pemerataan pembangunan, melayani kebutuhan masyarakat luas baik di perkotaan maupun perdesaan dengan harga terjangkau, mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah pedalaman dan terpencil, serta untuk melancarkan distribusi barang dan jasa dan mendorong pertumbuhan sektor-sektor ekonomi nasional. Guna mendukung perwujudan kondisi aman dan damai, perlu tersedia prasarana dan sarana transportasi untuk mendukung percepatan pembangunan daerah termasuk daerah tertinggal dan kawasan perbatasan, mempererat hubungan antar wilayah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI, serta menunjang tindakan pencegahan dan penyelesaian konflik di daerah rawan konflik. Dalam rangka menunjang perwujudan Indonesia yang adil dan demokratis, maka

¹⁷ Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa depan*, PT Refika Aditama, 2009, hlm. 20.

peranan transportasi diperlukan untuk menjembatani kesenjangan dan mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan. Tersedianya pelayanan transportasi antar wilayah yang mendorong dan meningkatkan perdagangan antar wilayah, mengurangi perbedaan harga antar wilayah, meningkatkan mobilitas dan pemerataan tenaga kerja untuk mendorong terciptanya kesamaan kesempatan pembangunan wilayah. Pemerataan pelayanan transportasi secara adil dan demokratis juga dimaksudkan agar setiap lapisan masyarakat bisa mendapatkan kebutuhan pelayanan jasa transportasi secara mudah dan terjangkau. Secara umum, kendala yang dihadapi sektor transportasi meliputi kuantitas dan kapasitas prasarana dan sarana yang tidak memadai dan diperparah dengan terjadinya bencana alam, kelembagaan dan peraturan, sumber daya manusia, teknologi, pendanaan/investasi, serta manajemen, operasi dan pemeliharaan. Oleh karena itu, sasaran umum pembangunan transportasi kereta api dalam kurun lima tahun mendatang adalah: meningkatnya kualitas dan kapasitas prasarana dan sarana; meningkatnya kualitas pelayanan dan keselamatan transportasi; meningkatnya kualitas penyelenggaraan transportasi yang berkesinambungan dan ramah lingkungan, sesuai dengan standard pelayanan yang dipersyaratkan; meningkatnya mobilitas dan distribusi nasional dan wilayah; meningkatnya pemerataan dan keadilan pelayanan transportasi antar golongan masyarakat dan antar wilayah, baik di perkotaan, pedesaan, maupun daerah terpencil dan perbatasan; meningkatnya akuntabilitas pelayanan transportasi melalui pemantapan sistem transportasi nasional, wilayah dan lokal; dan khusus untuk daerah-daerah yang terkena bencana nasional akan dilakukan program rehabilitasi sarana dan prasarana transportasi, pembinaan sumber daya manusia (SDM) yang terpadu dengan program-program sektor-sektor lain serta rencana pengembangan wilayah.¹⁸

Konsep pengangkutan meliputi tiga aspek yaitu pengangkutan sebagai usaha (*business*); pengangkutan sebagai perjanjian (*agreement*), dan

¹⁸ Heri Gunawan, *Pengantar Transportasi dan Logistik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 35-37.

pengangkutan sebagai proses penerapan (*applying process*). Hal tersebut ditandai pengelolaan pelayanan transportasi belum tersistem dalam suatu konsep Sistem Transportasi Nasional (Sistranas). Globalisasi yang disertai intensifikasi dan ekstensifikasi kompetisi membuat layanan transportasi publik tak lagi sederhana. Dengan demikian para pelaku ekonomi akan saling berkompetisi secara bebas, terbuka untuk bersaing melakukan kegiatan usaha di bidang transportasi kereta api. Kompetisi dalam globalisasi di bidang kegiatan usaha transportasi perkeretaapian harus dilakukan secara terbuka, sehat dan akuntabel antar pelaku bisnis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang persaingan usaha sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang perkeretaapian membuka kompetisi bisnis transportasi kereta api bisa dilakukan badan usaha milik negara maupun badan usaha swasta berdasarkan dengan prinsip keterbukaan, transparansi dan akuntabel.

Perkembangan teknologi perkeretaapian dan perubahan lingkungan strategis semakin kompetitif dan tidak terpisahkan dari sistem perekonomian nasional maupun internasional yang menitikberatkan pada asas keadilan, keterbukaan, dan tidak diskriminatif. Perkembangan tersebut dipandang perlu melibatkan peran serta pemerintah dan swasta guna mendorong kemajuan penyelenggaraan perkeretaapian nasional. Bukti keterlibatan swasta antara lain dengan melakukan studi untuk membangun/mengembangkan jalur kereta api baru baik di pulau Sumatera, pulau Kalimantan, pulau Sulawesi maupun pembangunan kereta api super cepat di pulau Jawa. Bahwa dengan mempertimbangkan keterbatasan sumber dana yang dimiliki pemerintah terkait dengan pengembangan dan pembangunan jalur kereta api baru tersebut, pemerintah melakukan deregulasi peraturan perundang-undangan di bidang perkeretaapian agar swasta turut serta untuk menanamkan modal atau berinvestasi di bidang perkeretaapian.

Moda transportasi¹⁹ kereta api perlu dikembangkan potensinya dan ditingkatkan peranannya sebagai penghubung wilayah baik nasional maupun internasional, sebagai penunjang, pendorong, dan penggerak pembangunan nasional demi peningkatan kesejahteraan rakyat. Sebagai negara berkembang dengan tingkat urbanisasi yang cenderung meningkat terus, maka pertumbuhan angkutan kereta api menjadi semakin besar, karena makin banyaknya penduduk yang melakukan perjalanan dari desa ke kota-kota besar. Perkembangan kota-kota sendiri menuntut penambahan sarana angkutan publik yang semakin banyak, dan kebutuhan itu dapat disediakan dengan baik oleh angkutan berbasis kereta api yang terpadu dengan jenis angkutan publik lainnya sebagai *feeder* (pengumpan). Jadi di samping menjadi andalan untuk angkutan penumpang dan barang antar kota, kereta api bolak-balik (*commuter*) menjadi andalan untuk angkutan penumpang di kota-kota besar. Dengan arah pengembangan yang demikian maka berbagai pihak baik lembaga publik maupun perusahaan privat dapat terlibat dalam pengembangan industri perkeretaapian.

Kebijakan pelaksanaan pembangunan di bidang pengangkutan masih jauh dari asas hukum pengangkutan hal ini ditandai pengelolaan pelayanan transportasi belum tersistem dalam suatu konsep Sistem Transportasi Nasional (Sistranas). Pengangkutan melingkupi pengangkutan darat dengan kereta api atau pengangkutan darat dengan kendaraan umum, pengangkutan perairan dengan kapal, dan pengangkutan udara dengan pesawat udara. Perencanaan prasarana dan sarana perkeretaapian belum maksimal²⁰. Apabila tidak segera

¹⁹ Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum*, Aneka Ilmu, 1977, hlm. 830.

²⁰ Rachmadi, *Presentasi Rakor Penyusunan RKAD*, Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek, Jakarta, 2003, hlm. 8 Perencanaan yang belum maksimal mengakibatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) menjadi yang karena tidak dibarengi peningkatan sistem pendidikan dan pelatihan yang baik dan berkualitas; kualitas prasarana yang dibangun rendah dan diikuti dengan biaya perawatan prasarana atau *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* yang relatif kecil dan tidak memadai mengakibatkan semakin rendahnya kualitas dan umur teknis prasarana dimaksud, sehingga berdampak terhadap operasi sarana yang bergerak di atas jalan rel cepat aus dan mudah rusak; kualitas sarana yang dibeli rendah mengakibatkan umur teknis semakin rendah dan berakibat biaya perawatan sarana tinggi dan menguras kas perusahaan akibat berikutnya pola perawatan sarana tidak terpenuhi sesuai dengan siklus perawatan sarana yang telah ditetapkan. Dampak besar atas kondisi tersebut banyak terjadi gangguan sarana, prasarana dan operasi kereta

dilakukan pemecahan permasalahan dimaksud, hal yang demikian dapat mengakibatkan Peristiwa Luar Biasa (PL)²¹ dan bahkan mengakibatkan kecelakaan KA atau disebut Peristiwa Luar Biasa Hebat (PLH²²).

Hal penting lainnya yang terkait dengan kebijakan pengelolaan perkeretaapian adalah peraturan perundang-undangan transportasi yang tidak berpihak kepada Sistem Transportasi Nasional sehingga berdampak terhadap pelaksanaan pengelolaan transportasi darat menjadi semakin buruk kualitasnya. Misalnya kebijakan penetapan tarif kereta api (KA) yang dilakukan oleh pemerintah yang terlalu rendah tanpa dibarengi *Public Service Obligation* (PSO)²³ yang realiable, akuntabel dan transparan tentu akan sangat membebani perusahaan dan berdampak pada rendahnya kualitas pelayanan kepada pengguna jasa transportasi kereta api.

PT KAI sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Perkeretaapian ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan usaha *publik service* dan sekaligus *profit oriented* di bidang jasa transportasi kereta api. Pemerintah menaruh harapan yang besar dan bermaksud menjadikan kereta api sebagai tulang

api menjadi sangat tinggi. Gangguan tersebut memicu terjadinya kerusakan sarana, prasarana. Kerusakan sarana dan prasarana mengakibatkan dan/atau gangguan operasi kereta api misalnya kelambatan kegiatan operasi kereta api, langsiran tidak lancar, rel, bantalan, penambat rel cepat rusak, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya gangguan operasi KA bahkan mengakibatkan terjadinya kecelakaan kereta api.

²¹ Peraturan Dinas PT Kereta Api Indonesia (Persero) Nomor 23, yang dimaksud dengan Peristiwa Luar Biasa (PL) adalah segala kejadian dan/atau keadaan pada jalur kereta api yang merupakan gangguan dalam dinas atau yang membahayakan keselamatan perjalanan kereta api dan langsiran atau membahayakan keselamatan orang karena gerak kereta api, langsiran, atau gerak sarana walaupun kejadian tersebut tidak menimbulkan kecelakaan kereta api

²² Peraturan Dinas PT Kereta Api Indonesia (Persero) Nomor 23, Peristiwa luar biasa hebat (PLH) sebagaimana pada Ayat (1) huruf b dapat dikategorikan: kecelakaan hebat apabila dalam peristiwa tersebut berakibat korban manusia tewas atau luka parah yang memerlukan pengobatan dan perawatan serta orang tersebut tidak dapat bekerja lebih dari 1 (satu) minggu : kekusutan hebat perjalanan kereta api dan langsir apabila dalam peristiwa tersebut terdapat kerusakan jalur kereta api atau gangguan lain yang menyebabkan rintang jalan hingga lebih dari 6 jam; kerusakan prasarana dan/atau sarana yang menyebabkan kerugian perusahaan yang sangat besar yang nilainya ditetapkan oleh Direksi; kereta api tabrakan; kereta api keluar rel (sebagian atau seluruhnya); kereta, gerbong, atau sarana lain rusak berat karena tertabrak oleh kereta api atau langsiran; kelalaian pekerja yang membahayakan dalam melakukan urusan perjalanan kereta api atau langsir; dan/atau dugaan atau percobaan sabotase.

²³ <http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-content-list.asp?ContentId=193>, PSO adalah biaya yang harus dikeluarkan oleh negara akibat disparitas/perbedaan harga pokok penjualan BUMN/swasta dengan harga atas produk/jasa tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah agar pelayanan produk/jasa tetap terjamin dan terjangkau oleh sebagian besar masyarakat (publik).

pungggung transportasi darat yang memiliki keunggulan antara lain: (1) memiliki daya angkut yang besar, (2) konsumsi bahan bakar minyak (BBM) rendah dengan demikian berpolusi rendah atau ramah lingkungan, (3) tidak memerlukan lahan yang luas dan, (4) berkecepatan tinggi, relatif lebih aman, dapat menjadi solusi dari kemacetan karena padatnya lalu lintas jalan raya. PT KAI memiliki potensi yang sangat besar untuk mengelola perusahaan perkeretaapian nasional karena: (1) telah memiliki pengalaman mengoperasikan jasa angkutan perkeretaapian perkotaan; (2) sudah memiliki keterampilan yang cukup baik untuk menangani prasarana kereta-api berupa jalan baja, stasiun dan fasilitas penunjangnya; (3) memiliki *skill* untuk menangani sarana baik dalam mengoperasikan maupun pemeliharannya agar tetap siap operasi; (4) sudah memiliki Sumber Daya Manusia (SDM) berkualitas memadai baik kualitas manajerial maupun ketrampilan, sudah mandiri sehingga akan lebih mudah ditingkatkan profesionalismenya dan; (5) memiliki sumber modal kerja yang cukup dari hasil usahanya untuk bisnis perkeretaapian²⁴.

PT KAI adalah perusahaan perkeretaapian umum sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian Pasal 5 ayat (1). Kedudukan Perseroan Terbatas adalah merupakan badan hukum, maka pengurus perseroan mempunyai tanggung jawab yuridis (tanggung jawab hukum). Tanggung jawab hukum dari suatu perusahaan yang berbentuk badan hukum seperti perseroan terbatas, koperasi, dan lain-lain secara hukum pada prinsipnya harta bendanya terpisah dari harta benda pendirinya/pemilikinya. Karena itu, tanggung jawab secara hukum juga dipisahkan dari harta benda pribadi pemilik perusahaan yang berbentuk badan hukum tersebut. Jadi suatu perseroan terbatas melakukan suatu perbuatan dengan pihak lain, tanggung jawabnya sebatas harta benda yang dimiliki oleh perseroan tersebut.²⁵

²⁴ Rachmadi, *Op. Cit.*, hlm.11

²⁵ Munir Fuady, *Doktrin Doktrin Modern Dalam Corporate Law dan Eksistensinya Dalam Hukum Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm. 2.

PT KAI sebagai BUMN di bidang transportasi kereta api menjadi bagian dari badan usaha yang dikelola berdasarkan kebijakan Kementerian BUMN selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Di sisi lain perseroan tersebut dalam melakukan kegiatan usaha diatur oleh regulator yaitu Kementerian Perhubungan. Kondisi yang demikian menimbulkan ambiguitas dua kepentingan antara visi dan misi *public service* di satu pihak dan *profit oriented* di pihak lain, oleh karena kebijakan restrukturisasi PT KAI berbasis *public service* yang berkeadilan harus dilakukan secara cermat, transparan dan akuntabel. Peran Pemerintah yang diwakili oleh dua kementerian yaitu Kementerian Perhubungan sebagai regulator dan Kementerian BUMN selaku RUPS harus menjadi sintesa dalam rangka mengupayakan PT KAI menjadi BUMN yang sehat, mampu melaksanakan visi dan misi sebagai *public service* dan *private service* yang *profit oriented*.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 pada dasarnya membuka dua opsi penyelenggaraan perkeretaapian, yaitu oleh Badan Usaha Prasarana dan Sarana Perkeretaapian (BUPSP) terintegrasi menjadi satu (*integrated*) atau oleh Badan Usaha Prasarana Perkeretaapian (BUPP) terpisah (*separated*) dengan Badan Usaha Sarana Perkeretaapian (BUSP). Perusahaan perkeretaapian sebagaimana yang dimaksud pada pengklasifikasian tersebut di atas, maka yang manapun bentuk badan usahanya, yang paling utama adalah menjamin akseptabilitas penyelenggaraan perkeretaapian yang berkualitas bagi pengguna jasa angkutan kereta api.

Investasi prasarana perkeretaapian adalah investasi yang sangat mahal, *immobile* serta pengoperasiannya cenderung menjadi *cost center* bagi perusahaan kereta api. Dalam situasi dimana pendanaan swasta yang masih sangat tidak pasti sebagai dampak susulan krisis finansial dunia seperti sekarang ini, maka seyogyanya investasi atau pembangunan prasarana perkeretaapian yang baru dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah sebagai agen pembangunan sebaiknya melakukan intervensi penuh dalam pembangunan prasarana perkeretaapian dengan menggunakan sebagian besar porsi pendanaan

publik (APBN/APBD). Setelah prasarana perkeretaapian dibangun oleh pemerintah, maka pemerintah dapat menawarkan pengelolaan pengoperasian prasarana dan sarana perkeretaapian kepada badan usaha dalam bentuk tender yang dapat dilakukan secara terbuka. Untuk pembangunan prasarana perkeretaapian yang baru diperkirakan dalam 20 tahun ke depan diperlukan pendanaan Rp 200 Triliun bagi pengembangan perkeretaapian nasional, ditambah 270 triliun khusus bagi pembangunan kereta api cepat (*Hight Speed Train*) di Pulau Jawa. Pemerintah perlu melakukan intervensi dengan mengambil porsi investasi terbesar pada periode-periode awal pembangunan dalam jangka pendek hingga jangka menengah (1-10 tahun), kemudian secara bertahap mengurangi porsi pendanaan publik pada jangka menengah hingga akhir Periode Jangka Panjang (11-20 tahun) di masa yang akan datang. PT KAI sebagai Badan Usaha Milik Negara merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi²⁶. PT KAI memiliki daya dukung tinggi dalam mengemban tugas pengoperasian kereta api untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat khususnya dalam bidang transportasi dan sekaligus mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat²⁷.

Bahwa saat ini telah banyak studi dari sektor swasta untuk membangun perkeretaapian di Indonesia baik di pulau Sumatera, Pulau Kalimantan dll. Bisnis transportasi perkeretaapian memerlukan investasi yang sangat besar, namun *return*-nya kecil hanya berkisar 5% terutama untuk angkutan penumpang. Angka ini jauh di bawah tingkat bunga pinjaman bank, ditambah lagi jangka waktu pengembaliannya sangat lama. Kondisi bisnis perkeretaapian yang demikian, menjadikan para pelaku bisnis di bidang perkeretaapian sektor swasta belum ada yang merealisasikan/melakukan pembangunan jalur kereta

²⁶ Konsideran Menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

²⁷ Konsideran Menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

api di Indonesia, walaupun berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian memungkinkan.

Seharusnya (*das sein*) kebijakan restrukturisasi PT KAI yang cepat dan tepat amat dibutuhkan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan. Kebijakan sangat dipengaruhi oleh globalisasi, konsekuensinya pebisnis transportasi domestik harus berbaur dan berkompetisi dengan pelaku global²⁸. Globalisasi ekonomi sangat terkait dengan persaingan bebas, ditandai dengan peran swasta diberikan seluas-luasnya untuk ikut berpartisipasi dalam mengembangkan kegiatan ekonomi termasuk di dalamnya bisnis jasa di bidang transportasi kereta api. Restrukturisasi merupakan induk dari berbagai upaya perusahaan untuk memperbaiki kinerja di masa depan. Restrukturisasi korporat pada prinsipnya merupakan kegiatan atau upaya untuk menyusun ulang komponen-komponen korporat supaya masa depan korporat memiliki kinerja yang lebih baik. Komponen yang disusun ulang tersebut bisa aset perusahaan, pendanaan perusahaan, organisasi, pembagian kerja, orang-orang dalam perusahaan, atau apa saja yang merupakan kekayaan dan dalam kendali korporat.

Pelaku ekonomi berbentuk perseroan mempunyai beberapa nilai lebih dibandingkan dengan organisasi ekonomi yang lain khususnya yang terkait dengan harta perseroan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perseroan terbatas mempunyai nilai-nilai lebih baik ditinjau dari aspek ekonomis maupun dari aspek yuridis. Kedua aspek tersebut adalah saling mengisi satu sama lain, aspek ekonomi memberikan ruang kepada badan usaha untuk melakukan kegiatan usaha untuk mendapatkan keuntungan, sedangkan aspek hukum memberikan rambu-rambu pengamanan serta mengatur agar keseimbangan kepentingan semua pihak dapat diterapkan dengan sebaik-baiknya dalam

²⁸ Bayu Priawan Djokosoetono, *Tribun*, sistem layanan Taksi Uber adalah bukti bahwa bisnis transportasi sudah jadi arena tanpa batas negara akibat globalisasi. “Dan alarm tersebut makin terasa kencang karena Indonesia akan memasuki era Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) hanya dalam hitungan hari. Ini bakal mengkongkretkan liberalisasi di semua sektor, tak kecuali transportasi.” imbuhnya.

rangka menjalankan kegiatan ekonomi karena sangat diminati masyarakat²⁹. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara mengakomodasi semangat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (2) yang menyatakan bahwa: Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Latar belakang perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur Badan Usaha Milik Negara (BUMN) karena peraturan yang lama sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan perekonomian dan dunia usaha yang semakin pesat, baik secara nasional maupun internasional³⁰.

Kebijakan restrukturisasi berkaitan langsung dengan kebijakan publik dan privat. Wayne Parson³¹ mengemukakan “kebijakan publik” berhubungan dengan bidang-bidang “*public*”, dan bidang “*private*”. Ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik itu sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama. Perubahan dari PJKA menjadi PERUMKA dan menjadi PT KAI merupakan perubahan pengelolaan perusahaan perkeretaapian *public* dan sekaligus menjadi perusahaan *private*.

Terdapat 5 (lima) isu penting dalam restrukturisasi perkeretaapian³²: *Pertama* struktur dan kegiatan usaha Industri perkeretaapian yaitu: sepenuhnya terintegrasi secara vertikal dan pemisahan fungsi-fungsi. *Kedua* kepemilikan dan kontrol meliputi: kepemilikan publik, *outsourcing*, konsesi, penawaran saham umum, penjualan aset atau saham. *Ketiga* infrastruktur atau akses jaringan meliputi: dinegoisasikan akses terkait dengan perawatan infrastruktur, diamankan akses dijaminnya izin operasi prasarana, membuka akses baru,

²⁹ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm.3-4.

³⁰ Konsideran Menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

³¹ Wayne Parson, *Public Policy*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 3

³² Clell Harral-John Winner-Richard Sharp, Jonathan Klein, *Pengalaman Dunia Dalam Restrukturisasi Kereta Api*, HWTSC Inc, 2009.

Keempat regulasi, meliputi keselamatan, harga tiket, akses atau jadwal kereta api, kontrak kepatuhan termasuk di dalamnya standard pelayanan minimum, *Kelima* kewajiban pelayanan kepada masyarakat, meliputi: kewajiban sebagai korporasi harus melayani dengan baik, pengoperasian kereta api sesuai dengan jadwal keberangkatan dan kedatangan kereta api *on time*, transparansi pembayaran terkait dengan pajak misalnya dan sumber pendanaan yang transparan dan akuntabel.

Kedudukan PT KAI sebagai Perseroan Terbatas merupakan badan hukum, sehingga termasuk sebagai subyek hukum. Perseroan Terbatas sebagai badan hukum merupakan subyek hukum, yang mencakup unsur-unsur atau kriteria (materiil) sebagai berikut: (1) Perkumpulan orang atau perkumpulan modal (organisasi); (2) Dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan hukum (*rechtsbetrekking*); (3) Mempunyai harta kekayaan sendiri; (4) Mempunyai pengurus; (5) Mempunyai hak dan kewajiban; (6) Dapat digugat atau menggugat di Pengadilan³³.

Kebijakan restrukturisasi PT KAI melibatkan para *stakeholders* antara lain: pemerintah selaku regulator, PT KAI selaku operator, masyarakat pengguna jasa kereta api, akademisi para peneliti tentang ilmu transportasi perkeretaapian, dan masyarakat pemerhati kereta api (MASKA). Kebijakan pengembangan restrukturisasi perkeretaapian sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian merubah *mindset* PT KAI berfungsi sebagai perusahaan pelayanan umum (*corporate public service*), dan sekaligus sebagai *corporate private service* yang dituntut sebagai perusahaan yang berorientasi keuntungan (*corporate profit oriented*).

Di satu sisi PT KAI dari sudut pandang sebagai pelaku ekonomi akan berusaha semaksimal mungkin (dengan berbagai cara dan kemungkinan yang ada) untuk mendapatkan keuntungan (*profit oriented*). Tindakan pelaku ekonomi ini dipandang rasional secara ekonomi, namun demikian belum tentu rasional dari sudut pandang lain. Karakter dinamis dari aktivitas ekonomi

³³ Mulhadi, *Hukum Perusahaan Bentuk-Bentuk Badan Usaha*, Gramedia Indonesia, Bogor, 2000, hlm. 74.

terlihat dari sifatnya yang mengglobal, bersifat akomodatif terhadap perkembangan baru, inovasi baru, dan tidak (atau kurang) birokratis. PT KAI melaksanakan misi sebagai perusahaan pelayanan umum (*corporate public service*), dan sekaligus sebagai perusahaan pemupuk keuntungan (*corporate profit oriented*) dengan merubah orientasi layanan untuk memenuhi kepuasan pelanggan.

Berangkat dari sejarah perusahaan perkeretaapian yang semula bentuk perusahaan berturut-turut berubah dari Djawatan Kereta Api Republik Indonesia (DKARI) menjadi Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA), Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA), Perusahaan Umum Kereta Api (PERUMKA) yang semula sebagai *public domain* yang melaksanakan tugas *public service* dengan campur negara penuh. Selanjutnya berubah menjadi PT Kereta Api Indonesi (PT KAI) sebagai Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) menjadi *private service* dengan tugas ganda sebagai *public service* dan *profit oriented* yang berkeadilan.

Pemerintah menerapkan prinsip tata kelola bisnis perkeretaapian melalui kebijakan *public service* dan sekaligus *profit oriented* pada perusahaan perkeretaapian dilakukan melalui mekanisme pembiayaan *Public Service Obligation (PSO)*, *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*, dan *Track Access Charge (TAC)* yang direkomendasikan Bank Dunia. Rekomendasikan Bank Dunia ternyata tidak terbukti mampu meningkatkan kualitas layanan Kereta Api (KA). Nilai PSO yang diberikan dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Tahun 2005, PSO yang dicairkan sebesar Rp 270 miliar, meningkat di tahun 2006 menjadi Rp 350 miliar, dan 2007 menjadi Rp 425 miliar, tetapi kualitas layanan kereta api - terutama kelas ekonomi - semakin buruk. Tidak hanya *headway* yang tidak pasti, kondisi keamanan yang rawan, dan tingkat keselamatan yang terus menurun. Angka kecelakaan kereta api terus meningkat, di mana pada tahun 2007 terjadi kecelakaan sebanyak 116

kali, meningkat dari tahun 2006 sebanyak 107 kali. Lebih dari 90% kecelakaan yang terjadi di tahun 2007 terjadi akibat kereta anjlok atau terguling³⁴.

Kebijakan restrukturisasi internal yang dilakukan PT KAI sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik negara (BUMN) dilakukan melalui transformasi. Transformasi dimulai sejak tahun 2009 pada pengelolaan kegiatan usaha perusahaan berdasarkan berdasarkan kebijakan pemerintah melalui penerapan skema *Public Service Obligation (PSO)*, *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* dan *Track Access Charge (TAC)*. Penerapan skema *PSO IMO dan TAC* menuntut efisiensi dan efektivitas kinerja *public service* dan sekaligus *profit oriented*. Efisiensi dan efektivitas kinerja *public service* dan sekaligus *profit oriented* tersebut direalisasikan dalam bentuk peningkatan volume angkutan (penumpang dan barang), *on time performance*, investasi prasarana-sarana perkeretaapian dan meningkatnya kinerja keuangan (*profit taking*).

Reformasi kereta api diatur dalam UU 23 Tahun 2007, yang telah dan masih berlangsung sekarang, dipengaruhi oleh fakta bahwa bentuk skema *PSO*, *IMO*, dan *TAC* belum dilaksanakan sesuai dengan peraturan. Selain bentuk skema, masalah fakta perbedaan antara pagu dana anggaran dalam kontrak *PSO* dengan realisasi besaran biaya, sistem pengawasan yang belum dikembangkan, monitoring dan evaluasi di konsep *IMO* dan *TAC*, serta faktor kebijakan *balancing intermoda* yang belum dikaitkan dengan standar perumusan upaya strategis awal untuk mendukung reformasi perkeretaapian. Disamping itu kereta api nasional harus didorong terus-menerus agar kondisi masa depan kereta api menjadi lebih baik dan menarik sektor swasta untuk berpartisipasi dalam industri kereta api nasional.

Kegiatan usaha PT KAI sebagai perusahaan pelayanan umum (*corporate public service*), dan sekaligus sebagai perusahaan pemupuk keuntungan (*corporate profit oriented*), terikat pada kebijakan pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan dengan skema penerapan prinsip

³⁴ Siti Khoirun Nikmah Valentina Sri Wijiyati (Tim Riset Pep), *Ibid.*, hlm. 10.

bisnis perkeretaapian melalui mekanisme pembiayaan *Public service Obligation* (PSO), *Infrastructure Maintenance and Operation* (IMO), dan *Track Access Charge* (TAC). Penerapan skema: PSO diberikan berdasarkan pada realisasi biaya pokok angkutan kereta api. Biaya IMO seharusnya dihitung berdasarkan realisasi biaya perawatan prasarana dan operasi perkeretaapian yang dilakukan oleh PT KAI. TAC diberikan berdasarkan realisasi biaya sewa penggunaan prasarana perkeretaapian yang dipakai oleh PT KAI dengan perhitungan yang adil dengan mengacu pada moda transportasi darat lainnya. Pelaksanaan skema biaya PSO dan IMO diberikan pada awal tahun anggaran, sedangkan pembayaran TAC dilakukan PT KAI pada akhir tahun anggaran. Selanjutnya pada akhir tahun anggaran dilakukan rekonsiliasi antara program anggaran PSO, IMO dan TAC dengan realisasi besaran biaya dimaksud. Dengan demikian maka kinerja *public service* yang berkeadilan semakin meningkat, sehingga visi dan misi PT KAI sebagai perusahaan *public service* sekaligus *taking profit oriented* tercapai dan semakin meningkat.

Terkait judul penelitian ini yaitu: “*Kebijakan Rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) Berbasis Public Service Yang Berkeadilan*”, maka perlu peneliti jelaskan mengenai kata rekonstruksi. Kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.³⁵ Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan. Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati. Kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat

³⁵ Hasan Alwi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT. Balai Pustaka, Jakarta, 2007.

tergantung pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar: proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan.³⁶ Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada didalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).³⁷

Rekonstruksi atau pembaharuan secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah rekonstruksi. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “re” berarti pembaharuan sedangkan, “konstruksi” sebagaimana penjelasan di atas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi. B.N. Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula³⁸, sedangkan menurut James P. Chaplin, *reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.³⁹

Salah satunya seperti yang disebutkan Yusuf Qardhawi rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu *pertama*, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya; *kedua*, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah; *ketiga*, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah

³⁶ Sarwiji Suwandi, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Media Perkasa, Yogyakarta, 2008.

³⁷ Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2005.

³⁸ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 469.

³⁹ James P. Chaplin, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 421.

menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.⁴⁰

Dari uraian di atas definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses restrukturisasi PT KAI. Maksud rekonstruksi dalam penelitian ini adalah pengembangan dari sistem atau bentuk yang lama disesuaikan dengan tuntutan dinamika masyarakat saat ini yang ingin memperoleh pelayanan sesuai harapannya. Berhubungan dengan kebijakan rekonstruksi PT KAI dalam bentuk restrukturisasi PT KAI yang akan menjadi pedoman atau panduan dalam menata ulang sekaligus kebijakan mengembangkan restrukturisasi PT KAI berbasis *public service* yang berkeadilan. Kebijakan mengembangkan restrukturisasi PT KAI berbasis *public service* yang berkeadilan selaras dengan Visi PT KAI yaitu menjadi penyedia jasa perkeretaapian terbaik yang fokus pada pelayanan pelanggan dan memenuhi harapan *stakeholders* dan Misi PT KAI yaitu menyelenggarakan bisnis perkeretaapian dan bisnis usaha penunjangnya, melalui praktek bisnis dan model organisasi terbaik untuk memberikan nilai tambah yang tinggi bagi *stakeholders* dan kelestarian lingkungan berdasarkan 4 pilar utama: Keselamatan, Ketepatan waktu, Pelayanan dan Kenyamanan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas mendorong peneliti untuk memilih dan menentukan judul penelitian sebagai berikut: **KEBIJAKAN REKONSTRUKSI PT KERETA API INDONESIA (PERSERO) BERBASIS *PUBLIC SERVICE* YANG BERKEADILAN.**

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah penelitian disusun berdasarkan asumsi sebagai berikut: *Pertama*, sila kemanusiaan yang adil dan beradap dan sila kelima

⁴⁰ Yusuf Qardhawi dalam Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd, Tasikmalaya, 2014.

keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia⁴¹ merupakan landasan implementasi kebijakan⁴² rekonstruksi perusahaan perkeretaapian berbasis *public service* yang berkeadilan. *Kedua*, pada dasarnya kebijakan rekonstruksi perusahaan perkeretaapian berbasis *public service* yang berkeadilan dicapai berdasarkan desain restrukturisasi⁴³ perusahaan, *Ketiga* kebijakan restrukturisasi berbasis *public service* yang berkeadilan mempunyai manfaat bagi perusahaan, bagi negara dan masyarakat, *Keempat* kebijakan restrukturisasi perusahaan perkeretaapian berbasis *public service*⁴⁴ yang berkeadilan mempunyai kewajiban kepada perusahaan: a. menyelenggarakan *public service* berbasis Standar Pelayanan Minimum (SPM); b. kewajiban perusahaan untuk *profit oriented* dengan berpedoman pada prinsip *Good Corporate Government*⁴⁵. *Kelima* rekonstruksi perusahaan merupakan dasar

⁴¹ Asmoro Achmadi, *Filsafat Pancasila dan Kewarganegaraan*, RaSAIL, Semarang, 2009, hlm. 13. Dalam sila kelima Pancasila disebutkan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan sila keadilan sosial ini, manusia Indonesia harus sadar hak dan kewajiban untuk menciptakan keadilan secara proporsional, yaitu adil sesuai hakikat kodrat manusia sebagai makhluk individu, makhluk sosial, dan makhluk Tuhan. Keadilan proporsional manusia dapat menghindari sifat tidak terpuji, seperti: rakus, korup, ingin menang sendiri, sewenang-wenang/dhalim dan bengis.⁴¹

⁴² Mirelee S. Grindle dalam Riant Nugroho Dwijowinoto, *Kebijakan Publik, formulasi, implementasi dan evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 174-175, ada dua variabel besar yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu *content* (isi) dan *context* (konteks) kebijakan yang meliputi : *pertama*. *Content of Policy* (Isi Kebijakan) terdiri dari : 1) *Interst Affected* (Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan). 2) *Type of Benefits* (Jenis Manfaat yang akan dihasilkan), 3) *Extent of change Envision* (Derajat perubahan yang diinginkan), 4) *Site of Decision Making* (Kedudukan pembuat kebijakan) 5) *Program Implementer* (Siapa pelaksana Program) 6) *Resources Committed* (Sumber daya yang dikerahkan); *Kedua Context of Policy* (Konteks Kebijakan) yaitu: 1) *Context of Policy* (Konteks Kebijakan) 2) *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan Rezim penguasa) 3) *Compliance and Responsiveness* (Pemenuhan kebutuhan atau tanggapan pemerintah)

⁴³ Mintzberg Henry Mintzberg, *The Structuring Of Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1979, hlm. 65 : mengemukakan tentang empat aspek desain atau restrukturisasi beserta parameternya. Keempat aspek itu adalah: *pertama* : *Design of position dengan parameter*: a. *Job specialization*, b. *Behavior formalization* c. *Training and indoctrination*; *kedua Design of superstructure dengan parameter*: a. *Unit grouping*, b *Unit size*; *ketiga: Design of lateral linkage dengan parameter*: a. *Planing and control system*, b. *Liaison device*; *keempat* : *Design of decision making system dengan parameter*: *Vertical and horizontal decentralization*.

⁴⁴ Thomas R. Dye dalam Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Lukman Offset dan Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2003, hlm. 1. kebijakan publik adalah segala sesuatu dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*Publik policy is whatever governments choose to do or not to do*) berkaitan dengan sebuah tujuan yang ingin dicapai.

⁴⁵ Misahardi Wilamarta, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Dalam Perseroan Terbatas*, Center for Education and Legal Studies, Jakarta, 2007, hlm. 7. *Forum For*

pembentukan isi norma hukum *public service* pada jasa transportasi kereta api yang realistis, yang dapat mewujudkan kesinambungan kepentingan-kepentingan yang bersaing, yakni kepentingan PT KAI sebagai perusahaan perkeretaapian, kepentingan masyarakat pengguna kereta api (penumpang) dan kepentingan pemerintah selaku pemegang saham perusahaan perkeretaapian. Keenam Rekontruksi PT KAI berbasis *public service* yang realistis dapat diefektifkan⁴⁶ dengan mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan. Ketujuh Rekontruksi PT KAI berbasis *public service* mengatur hubungan hukum antara PT KAI, pemerintah dan masyarakat pengguna jasa kereta api.

Berdasarkan asumsi-asumsi tersebut dirumuskan masalah penelitian kebijakan rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* yang berkeadilan dijabarkan dalam penelitian sebagai berikut:

1. Mengapa pengaturan restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* belum berkeadilan?
2. Mengapa pelaksanaan pengaturan restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* belum berkeadilan?
3. Bagaimana rekonstruksi pengaturan restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) *public service* yang berkeadilan?

Corporate Governance in Indonesia (FCGI) mendefinisikan *corporate governance* ialah seperangkat peraturan yang menetapkan hubungan antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya sehubungan dengan hak dan kewajiban mereka, atau dengan kata lain sistem yang mengarahkan dan mengendalikan Perseroan.

⁴⁶ Lego Karjoko, *Ibid.*, hlm 8. dalam Hari Purwadi, Reformasi Hukum Nasional: Problem dan Prospeknya, dalam Satya Arianto dan Ninuk Triyanti, Memahami Hukum Dari Konstruksi sampai Implementasi, Rajawali Pers, Jakarta 2009, hlm 64-65 menyatakan : Keefektifan aturan hukum sangat ditentukan oleh sifatnya yang realistis, dapat diakses dan jelas. Hukum yang realistis secara sederhana dapat dimaknai dengan merujuk pada pandangan instrumentalisme seperti dikemukakan oleh Brian Z. Tamanaha. Pandangan kaum instrumentalisme menekankan bahwa hukum dilihat sebagai kepentingan sosial tertentu (*law as an instrument of a particular social interest*). Tamanaha mengemukakan bahwa pandangan hukum (*legal rules*), institusi hukum (*legal institutions*) dan proses hukum (*legal process*) secara sadar dilihat oleh seseorang atau kelompok sebagai alat (*tool*) atau cara (*mean*) untuk mencapai tujuan. Tujuan-tujuan yang diletakkan terbuka dan tidak terbatas, bergerak dari tujuan personal ke ideologi sampai tujuan sosial, seperti maksimalisasi kesejahteraan sosial (*finding a ballance of competing interest*).

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Obyektif :

- a. Memberikan deskripsi pengaturan kebijakan rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* yang berkeadilan.
- b. Memberikan eksplanasi pelaksanaan kebijakan rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* yang berkeadilan.
- c. Memberikan preskripsi kebijakan rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) dalam upaya meningkatkan *public service* yang berkeadilan.

2. Tujuan Subyektif :

Untuk menginventarisir serta mengembangkan pengetahuan dan pemahaman aspek hukum yang terkait dengan kebijakan rekonstruksi perusahaan perkeretaapian berbasis *public service* yang berkeadilan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini mempunyai dua manfaat sebagai berikut.

1. Teoritis: memberikan kontribusi bagi perbendaharaan konsep dan indikator fungsi kebijakan rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) untuk meningkatkan *public service* yang berkeadilan khususnya.
2. Praktis: menjadi bahan masukan bagi pemerintah terkait kebijakan rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) belum mampu meningkatkan *public service* yang berkeadilan, sehingga dapat menjadi fondasi yang kuat bagi perbuatan hukum pemerintah untuk: *pertama*, keberpihakan pemerintah atas kebijakan restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) untuk meningkatkan *public service* berbasis keadilan *kedua* dalam rangka mengembangkan dan melindungi kebijakan rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* yang berkeadilan.