

BAB V

PELASANAAN PENGATURAN RESTRUKTURISASI PT KERETA API INDONESIA (PERSERO) BERBASIS *PUBLIC SERVICE*

A. Perubahan dan Kebijakan Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero)

Kini PT Kereta Api Indonesia (Perero) atau PT KAI sudah sangat berubah. Semua potret masa lalu tersebut perlahan dan pasti hilang satu per satu. PT KAI kini adalah gambaran dari hasil kerja keras, kerja sama, kemauan dan kemampuan berubah, kepemimpinan yang solid dan visioner, serta semangat untuk terus memperbaiki diri yang tak pernah berhenti dan berkelanjutan. PT KAI semakin dicintai, diminati, sekaligus dikritisi oleh masyarakat penggunanya.

PT KAI sendiri telah mengalami perjalanan panjang sebelum mencapai kondisi sekarang. Berawal dari pembangunan 26 km rel kereta api pertama dari Kemijen menuju desa Tanggung di Semarang pada 17 Juni 1864, hingga kini PT KAI telah melayani transportasi kereta api melalui rel sepanjang lebih dari 6.000 km. Dibentuk sebagai Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA) pada 25 Mei 1963, perusahaan telah bertransformasi menjadi Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA) pada tahun 1971. Pada tahun 1991 PJKA berubah menjadi Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api, dan fungsi layanan publik dan kepentingan bisnis mulai diseimbangkan. Kemudian pada tahun 1998 sampai saat ini status perusahaan berubah menjadi PT Kereta Api (Persero), dengan fungsi komersial semakin diprioritaskan disamping fungsi layanan publik (*public services*) yang masih dijalankan. Produk yang ditawarkan perusahaan berkembang bukan raja melayani kereta penumpang dan kereta barang tetapi juga sudah merambah pada jasa pengelolaan properti yang terkait dengan kereta api, jasa pariwisata berbasis kereta api, restoran, serta distribusi logistik.

Perubahan besar pada PT KAI terjadi sejak 2009. Gaya kepemimpinan berbeda, orientasi dan prioritas berbeda, visi dan misi berbeda, struktur

organisasi yang tidak sama, serta semangat berbeda dibandingkan era sebelumnya menandai tonggak perubahan mendasar yang terjadi sampai detik ini. Berbagai penghargaan sebagai perusahaan dan Pimpinan Perusahaan (CEO) dengan kinerja terbaik sudah diraih oleh PT KAI sejak periode tersebut.

Perubahan ini bukanlah kerja sekejap dalam semalam dan semudah membalik tangan. Proses perubahan atau transformasi ini mungkin sekilas terlihat tidak berpola dan seolah-olah sporadik. Tetapi jika ditelaah lebih dalam, proses transformasi ini diarahkan oleh sebuah visi masa depan yang mendahulukan kepuasan pelanggan di atas segala upaya perbaikan yang dilakukan, serta dijalankan dengan menjadikan pegawai KAI sebagai agen perubahan di tiap unit dimana mereka berada. Juga dibarengi dengan contoh dari pimpinan, konsistensi, integritas, ketegasan, disiplin, dan kejelasan perintah serta sistem dan prosedur yang mendukung.

Dipimpin oleh Ignasius Jonan sebagai Direktur Utama (DU) PT KAI periode 2009-2014 (terhitung mulai tanggal 26 Oktober 2014 diangkat sebagai Menteri Perhubungan RI), PT KAI mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan mendasar dalam sebuah organisasi (Davidson, 1995), yaitu:

1. Misi: apa yang akan dicapai?
2. Persaingan: bagaimana memenangkan persaingan?
3. Kinerja: bagaimana mengoptimalkan hasil?
4. Perubahan: bagaimana menyesuaikan dan memanfaatkan perubahan?

Dengan tangan dingin dan semangat pantang menyerah, DU mampu memberikan inspirasi bagi seluruh jajaran PT KAI untuk dapat bergerak bersama, saling bahu membahu. Mereka saling dukung, karena terbukti apa yang diarahkan bukanlah pepesan kosong. Manfaat dari semua perubahan yang dicanangkan juga dirasakan oleh seluruh insan PT KAI. Mereka bekerja lebih tenang, nyaman, sejahtera, dan jelas arahnya.

Jajaran Pimpinan PT KAI mampu menjelaskan "*clear vision* dan *mission*" kepada segenap jajarannya. Sesuai dengan Rencana Jangka Panjang Perusahaan (RJPP). Visi perusahaan adalah "Menjadi penyedia jasa

perkeretaapian terbaik yang fokus pada pelayanan pelanggan dan memenuhi harapan *stakeholders*". Misi perusahaan adalah "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 empat pilar utama: keselamatan, ketepatan waktu, pelayanan, dan kenyamanan." (RJPP PT KAI 2012-2016).

Visi tersebut sudah memenuhi kriteria visi yang jelas. Visi PT KAI *simple* dan fokus serta merupakan pernyataan yang menjawab pertanyaan: "mau jadi apa perusahaan kelak?". Fokus bisnis juga sudah dinyatakan dalam visi, yaitu pelayanan pelanggan. Hal ini menjadi dasar PT KAI dalam menyusun strategi dan organisasi. Melalui pelayanan pelanggan yang prima dicapai tujuan *stakeholders*. Sementara misi PT KAI juga sudah menjelaskan bahwa bisnis PT KAI adalah pada perkeretaapian dengan bisnis penunjangnya, dengan berdasarkan empat pilar yang dijadikan keunggulan kompetitif kereta api dibandingkan dengan moda angkutan darat yang lain. Keempat keunggulan kompetitif tersebut semakin diperkuat dari waktu ke waktu. Hal ini dirasakan oleh para penumpang, kereta api identik dengan moda yang minim kecelakaan, ketepatan waktu yang lebih bisa dipastikan, pelayanan dan kenyamanan yang prima.

Seiring dengan visi dan misi di atas, PT KAI mengembangkan diri dengan membentuk anak-anak perusahaan. Saat ini PT KAI memiliki enam anak perusahaan. PT KAI harus mampu menjadi *world class company* dengan level *operational excellence*.

1. Tantangan yang dihadapi industri kereta api di Indonesia
 - a. Kepemimpinan Transformasional

Bergulirnya Undang-Undang Perkeretaapian No 23 tahun 2007 mereformasi industri perkeretaapian agar lebih kompetitif lagi dengan memberikan kesempatan pihak swasta untuk ambil peran menjadi operator. Namun isu yang berkembang selanjutnya adalah pemisahan

dalam pengelolaan sarana dan prasarana. Pemerintah berpandangan perlunya pemisahan karena investasi di prasarana sangat besar sehingga dikhawatirkan pengembangan prasarana tidak akan optimal bila disatukan. Dengan membandingkan model *unbundle with delegation* di Perancis, pemerintah bisa mencontoh bahwa apabila operator diberikan kesempatan untuk mengelola prasarana maka hasilnya pun bisa baik dan efisien.

Tantangan lain yang dihadapi industri kereta api di Indonesia adalah masih rendahnya pemanfaatan angkutan kereta api oleh masyarakat. Disadari bahwa layanan kereta api belum sepenuhnya menarik perhatian masyarakat untuk lebih memilih menggunakan jasa kereta api yang menjadi primadona di mancanegara. Terlepas dari tantangan itu semua, salah satu kunci dari proses transformasi adalah kepiawaian dalam mengelola pengoperasian dan pengaturan lalu lintas kereta api (*Railway Traffic Management*).

Manajemen perkeretaapian memang sangat rumit dan tidak mudah. Namun yang telah dilakukan PT KAI sejauh ini perlu diapresiasi terkait berbagai terobosan PT KAI dalam mempercepat proses transformasi korporasi. Dari mulai pembagian wilayah kerja dan operasi, pengendalian perjalanan kereta api, pengendalian operasi, pengelolaan sinyal dan infrastruktur telekomunikasi, informasi bagi penumpang, serta peningkatan efisiensi.

Semua transformasi yang telah terjadi di PT KAI memang tidak terlepas dari adanya praktek-praktek manajemen dan sentuhan langsung dari gaya kepemimpinan manajemen PT KAI. Pembahasan mengenai perilaku pemimpin menjadi sangat menarik, mengingat bentuk kepemimpinan yang efektif memberikan kontribusi besar bagi proses transformasi sebuah perusahaan. Demikian halnya yang terjadi di PT KAI, kepemimpinan transformasional dari Jonan sebagai Direktur Utama dianggap mampu memberikan perubahan kepada seluruh jajarannya.

Kepemimpinan transformasional yang berlangsung di PT KAI telah memenuhi kriteria keberhasilan, yaitu diantaranya pimpinan mampu menjelaskan visi, memberikan panutan yang baik, mengelola tujuan dari kelompok, memberikan kinerja yang terbaik, dukungan secara individu, dan stimulasi terhadap nilai-nilai intelektual. Hal tersebut efektif dilakukan Direktur Utama PT KAI, dengan menjelaskan visi, mengidentifikasi peluang serta resiko, juga berusaha menjelaskan bagaimana mencapai visi tersebut. Gaya komunikasi di PT KAI menjadi lebih terbuka. Kini informasi dari DU bisa diakses langsung dari tingkat atas hingga bawahan di PT KAI. Melalui milis pegawai pada *broadcast email KAI* dilakukan DU dalam rangka memotivasi bawahannya. Dengan demikian, *motivating language* yang dilakukan pimpinan dapat menciptakan kepuasan kerja, kinerja karyawan akan meningkat, sehingga akan menguntungkan perusahaan dalam jangka panjang.

b. Antisipasi Perubahan Lingkungan Usaha

Terdapat berbagai proses perbaikan dalam manajemen operasi Kereta Api untuk mencapai *level operational excellence*. Tantangan industri kereta api ke depan adalah mampu mengoperasikan bisnis dengan teknologi terkini, sistem operasi yang handal, serta manajemen organisasi yang efisien. Seperti tantangan yang dihadapi operator kereta api di Eropa yang harus bergabung dalam European Union maka mereka dituntut beradaptasi untuk mampu menerapkan standar yang diminta. PT KAI harus melakukan upaya sejenis karena persaingan di moda transportasi darat masih sangat ketat. Dengan organisasi yang semakin efisien, sistem operasi yang semakin canggih dan kehandalan sarana yang dimiliki, maka diharapkan PT KAI akan mampu bersaing secara lebih baik dengan moda transportasi darat lainnya.

Sebagai operator kereta api tentu keberhasilan usaha tidak datang dengan sendirinya, banyak faktor yang mempengaruhinya. Salah satu yang terpenting adalah bagaimana peran Pemerintah sebagai regulator

sekaligus penyedia prasarana pada saat ini mampu dioptimalkan. Bisnis dan pelayanan PT KAI tidak akan berjalan mulus apabila regulasi dan ketersediaan prasarana tidak menunjang. India dan China telah membuktikan sinergi yang kuat antara regulator dan operator mampu mengantarkan kereta api sebagai moda pilihan transportasi yang handal. Karenanya kerja keras PT KAI harus diimbangi dengan dukungan penuh pemerintah sehingga pelayanan kereta api yang dinikmati masyarakat dapat terus ditingkatkan. Paling tidak syarat keberhasilan transformasi dengan kapabilitas kepemimpinan yang mumpuni, keberanian mengambil risiko, serta perbaikan pelayanan dengan orientasi pasar yang lebih dominan telah dapat dipenuhi dan dilakukan dengan cepat.

Peran pemerintah dalam hal ini sangat diperlukan untuk mengatasi permasalahan pada bisnis perkeretaapian tersebut, dikarenakan:

1. Pemerintah mengetahui bahwa biaya operasional relatif tinggi;
2. Pengaturan regulasi secara institusional yang kadang tidak jelas dan berdampak pada kinerja keuangan;
3. Pangsa pasar bisnis perkeretaapian berkurang dibandingkan dengan bisnis transportasi lainnya;

Adanya pengakuan bahwa kereta api adalah salah satu alat transportasi yang penting untuk dipertahankan terutama dalam mengatasi kemacetan dan mengurangi polusi.

Nilai perusahaan yang optimal bisa tercapai melalui berbagai cara yaitu perbaikan internal, penjualan aset (disposal), pertumbuhan anorganik, serta rekayasa keuangan. Untuk perusahaan yang sudah *go public* penting juga untuk memperhatikan agar pasar (investor) memiliki informasi yang memadai tentang nilai perusahaan, sehingga komunikasi yang baik bisa mengurangi *perception gap*.

Tujuan korporasi dalam perspektif keuangan jangka panjang adalah meningkatkan manfaat yang diterima *stakeholder*. Tujuan ini

dimaksudkan untuk mempertahankan *sustainability* korporasi dengan memperhatikan seluruh kelompok kepentingan (*stakeholder*) yang berpengaruh terhadap perusahaan. Penciptaan nilai perusahaan (*value creation*) dalam konteks ini menjadi sesuatu yang sangat penting, namun seringkali pembuatan keputusan di perusahaan tidak sepenuhnya didasarkan pada *value creation*. Berbagai kemungkinan seperti benturan kepentingan antar *stakeholder* membuat proses *value creation* menjadi tidak optimal.

Nilai perusahaan yang optimal bisa tercapai melalui berbagai cara yaitu perbaikan internal, penjualan aset (disposal), pertumbuhan anorganik, serta rekayasa keuangan. Untuk perusahaan yang sudah *go public* penting juga untuk memperhatikan agar pasar (investor) memiliki informasi yang memadai tentang nilai perusahaan, sehingga komunikasi yang baik bisa mengurangi *perception gap*. *Perception gap* adalah perbedaan nilai perusahaan yang sesungguhnya dengan nilai perusahaan di pasar saat ini. Perbedaan ini bisa terjadi karena pasar tidak dapat merefleksikan nilai perusahaan secara tepat kedalam harga saham.

Kurangnya informasi dari perusahaan atau tidak akuratnya informasi yang diberikan perusahaan merupakan sumber utama dari *perception gap*. Untuk mengurangi risiko ini maka manajemen perusahaan sebaiknya proaktif memberikan informasi kepada para *stakeholder*. Meskipun belum menjadi perusahaan publik, PT. KAI sudah menjaga hubungan yang erat dengan konsumen, kreditur, Pemerintah dan *stakeholder* lainnya, untuk mengurangi *perception gap* tersebut.

Peningkatan kemampuan operasi (*operating improvement*) dalam perusahaan sangat dipengaruhi dua penentu nilai (*value drivers*) yaitu kenaikan pendapatan dan efisiensi biaya. Kenaikan pendapatan akan meningkatkan kenaikan laba melalui keuntungan yang langsung dihasilkan dari kenaikan pendapatan, sementara penghematan biaya bisa terjadi karena skala ekonomi yang lebih besar dan perbaikan dari

kebocoran biaya. Berikutnya penjualan aset (disposal) bisa dilakukan bila perusahaan tidak mampu mengelola aset dengan baik. Dengan melepas aset atau bisnis ke pembeli yang lebih mampu mengelola (divestasi), maka perusahaan dapat berbagi sinergi dari proses divestasi tersebut.

Peluang bertumbuh (*new growth opportunities*) bisa dicapai dengan melakukan kegiatan akuisisi atau tindakan anorganik lainnya yang berorientasi pada penciptaan nilai. Selanjutnya penciptaan nilai juga bisa berasal dari rekayasa keuangan (*financial engineering*) yang bertujuan untuk memanfaatkan keuntungan dari pembiayaan hutang dengan mempertimbangkan kerugiannya. Keuntungan yang diperoleh dengan menggunakan hutang sebagai sumber pembiayaan adalah melalui faktor bunga sebagai pengurang pajak, mengingat pembayaran dividen tidak dapat digunakan untuk mengurangi pembayaran pajak. Dalam konteks ini maka perusahaan harus memperhitungkan struktur hutang yang optimal dari setiap proyek yang akan dikerjakan.

Permasalahan PT KAI sebelum tahun 2009 cukup berat, bukan hanya pada aspek bisnis tapi juga permasalahan sarana dan prasarana. Jumlah sarana lokomotif dan gerbong yang semakin menurun mengakibatkan terjadinya *backlog*. Hal ini tentu sangat berpengaruh terhadap pencapaian kinerja keuangan. Bila pada tahun 2005 dan 2006 perusahaan masih bisa mencatatkan keuntungan 6,9 milyar rupiah dan 14,2 milyar rupiah, maka pada tahun 2007 telah ada kerugian 38,6 milyar rupiah dan pada tahun 2008 kerugian semakin menurun pada angka 82,6 milyar rupiah.

Direksi KAI baru tahun 2009 dibawah kepemimpinan Jonan melakukan beberapa upaya penting dan signifikan dalam memperbaiki kinerja perusahaan secara keseluruhan dan kinerja keuangan pada khususnya. 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.

Di sisi lain perkembangan aset perusahaan juga bertumbuh signifikan, dari posisi asset tahun 2008 sebesar 5,8 triliun rupiah berkembang menjadi senilai 15,3 triliun rupiah pada 2013. Dari sisi biaya, total beban pokok pendapatan naik dari posisi tahun 2009 sebesar 4,7 triliun rupiah berkembang menjadi 7,5 triliun rupiah pada tahun 2013, atau mengalami kenaikan secara rata-rata sebesar 12,7 %. Berarti pada periode tahun 2009-2013 pertumbuhan pendapatan secara relatif bertumbuh lebih baik dibandingkan pertumbuhan biaya, sehingga perusahaan mampu menghasilkan laba dengan lebih baik.

Pada tahap awal dilakukan komunikasi secara intensif dengan pihak internal untuk menekankan kembali tujuan perusahaan kedepan sebagai suatu *common goal*, sehingga *perception gap* dapat dikurangi secara perlahan. Sebagai langkah awal untuk meningkatkan spirit karyawan maka dilakukan langkah perbaikan remunerasi pada tahun pertama masa kepemimpinan Direksi baru. Dalam waktu yang bersamaan secara paralel dilakukan upaya pemetaan persoalan operasional dalam rangka untuk bisa memetakan masalah dan perbaikan (*improvement*) dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

Upaya perbaikan untuk mengurangi *perception gap* dengan *stakeholder* lebih luas dilakukan dengan upaya komunikasi yang lebih ekstensif baik secara *below the line* maupun *above the line*. Dengan perbaikan dari segi kapabilitas teknologi informasi, maka kontak antara perusahaan dan publik berlangsung lebih baik dan mulai muncul kesadaran dari publik tentang strategisnya peran kereta api sebagai alat

transportasi massal. Munculnya dukungan dari publik agar kereta api lebih diberdayakan dan agar pemerintah lebih "berpihak" pada pengembangan moda ini, berdampak cukup baik bagi perusahaan.

Kembali pada kondisi awal tahun 2009, ketika kondisi keuangan masih relatif buruk, bagaimana rasionalitas ketika Direksi untuk menaikkan remunerasi pegawai? Menurut Jonan, sebelum pimpinan berhak untuk meminta pegawai bekerja lebih keras dan militan, maka hak pegawai dari segi remunerasi harus lebih dulu dipenuhi. Perbaikan ini perlu dilakukan supaya pegawai fokus pada urusan kantor dan tidak lagi memikirkan pendapatan sampingan. Kalau sudah dipenuhi hak-haknya dan kinerja pegawai tidak membaik maka Direksi berhak untuk melakukan langkah selanjutnya, termasuk opsi untuk melakukan pensiun dini. Untuk pemenuhan peningkatan remunerasi manajemen melakukan efisiensi biaya di beberapa bidang dan mengurangi kebocoran pendapatan. Misalnya efisiensi pada pembelian bahan bakar minyak yang merupakan 15% dari biaya perusahaan dengan cara penerapan *Vendor Held Check* (VHS) dan pembelian langsung kepada Pertamina, disamping juga dilakukan perubahan sistem pengadaan barang dan jasa yang lebih efisien sesuai harga pasar. Penerapan *Good Corporate Governance* yang dijalankan secara konsisten dan transparan akan mengurangi tingkat kebocoran pendapatan dan penggelembungan pembiayaan.

Untuk memperbaiki kinerja operasi kereta api diperlukan alat produksi yang handal, Jonan sebagai mantan eksekutif Citibank dan Kurniadi sebagai mantan eksekutif PT Aneka Tambang (persero) Tbk. secara tidak langsung memberikan keyakinan kepada perbankan untuk pinjaman komersial yang dipergunakan untuk perbaikan alat produksi, baik pengadaan lokomotif, kereta dan gerbong untuk memperbaiki kinerja operasional kereta api. Untuk meyakinkan prospek bisnis ke depan maka PT KAI juga meminta konsultan internasional PWC

(*Pricewaterhouse Coopers*) untuk melakukan kajian proyeksi usaha, sehingga pihak perbankan dapat diyakinkan.

c. Perbaikan Operasi (*Operating Improvement*)

Hasil pemetaan (*mapping*) tahap awal pada biaya operasional menunjukkan terjadinya inefisiensi dan kebocoran pada beberapa sektor. Kebocoran misalnya terjadi pada pengadaan bahan bakar, dimana pada masa lalu dilakukan melalui jasa pihak ketiga. Perbaikan drastis dilakukan dengan cara memotong distribusi pengadaan BBM melalui kontrak langsung dengan vendor yaitu Pertamina. Disamping itu juga diterapkan *Vendor Held Check (VHS)* untuk mengontrol penggunaan BBM, dimana pihak Pertamina bertanggungjawab atas stok BBM yang ada di tangki milik KAI baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Sementara untuk perawatan sarana dilakukan dengan mengikat *Maintenance Service Agreement (MSA)* dan kontrak *tool kit* dengan pabrikan.

Sementara proses pembayaran dengan vendor diatur lebih baik dengan masa pembayaran yang lebih fleksibel. Upaya menekan biaya lainnya dilakukan dengan optimalisasi rangkaian angkutan barang, agar penghematan biaya TAC, BBM dan biaya kru dapat dilakukan melalui penambahan rangkaian gerbong. Perbaikan di sektor biaya operasional ini dalam jangka pendek mampu berkontribusi pada perbaikan kondisi keuangan perusahaan. Menurut Kurniadi⁴⁵⁰, "perubahan paling fundamental adalah masalah efisiensi keuangan. Perusahaan dihadapkan pada kondisi keuangan sedang memburuk, kondisi aset mengalami penurunan, *backlog* sarana dan prasarana mendekati 1,2 triliun rupiah. Kalau perusahaan ingin bangkit maka efisiensi operasional wajib segera dijalankan, sementara untuk mendorong pendapatan perlu segera dilakukan investasi baru, untuk itu Direksi memutuskan segera

⁴⁵⁰ Kurniadi Admosasmito, Direktur Keuangan PT Kereta Api Indonesia (Persero)

melakukan investasi di sarana dengan pinjaman bank. Kami yakin perbaikan di awal ini akan mampu mendorong pertumbuhan korporasi berikutnya dan ini terbukti pada periode 1-2 tahun berikutnya kami mampu meningkatkan pertumbuhan pendapatan sebesar 10%, sementara kenaikan biaya hanya pada angka 2% " ujarnya.

PT KAI memperoleh pinjaman Kredit Modal Kerja (KMK) sebesar 400 milyar rupiah dari BNI dan BRI pada tahun 2010. Sementara pada tahun 2011 diperoleh pinjaman Kredit Investasi (KI) sebesar 4 Triliun rupiah dari konsorsium BNI dan BRI dengan *terms and conditions* yang sangat menguntungkan perusahaan. Kredit investasi ini diperuntukan bagi pengadaan sarana berupa lokomotif dan gerbong barang (*wagon*) terutama untuk peningkatan kapasitas pengangkutan batubara di Sumatera Selatan dan pengangkutan barang di Jawa.

Keputusan melakukan investasi sarana dengan sumber pinjaman eksternal ini penting dilakukan karena pada 2008 posisi keuangan perusahaan sedang merugi, tidak mungkin menggunakan dana internal. Namun demikian perlu dilakukan komunikasi internal yang intensif karena perusahaan pada masa sebelumnya belum pernah melakukan pinjaman komersial. Pinjaman investasi tentunya dilakukan dengan kajian yang mendalam dengan bantuan konsultan keuangan yang handal, dilakukan dengan negosiasi ketat untuk menghasilkan *cost of fund* yang paling rendah, mencoba meminimalkan penggunaan dana sendiri (*internal equity*) dan memperbesar porsi pinjaman tentu dengan memperhatikan posisi *debt to equity ratio* yang paling rasional.

Disamping itu dilakukan pula pembukaan fasilitas impor dengan fasilitas L/C atas fasilitas perbankan untuk pengadaan barang impor. Fasilitas pendanaan ini sangat membantu akselerasi operasional perusahaan dan dukungannya terhadap proses transformasi perusahaan. Apalagi dengan tingkat kepercayaan dari kreditur luar negeri, seperti US Exim Bank, akan sangat membantu kredibilitas keuangan perusahaan.

Pada Oktober 2014 perusahaan mendapatkan kredit ekspor dari US Exim Bank sejumlah US\$ 94.3 juta (setara 1,14 triliun rupiah) untuk pengadaan 50 lokomotif baru yang dibeli dari pabrikan *General Electric*. Sejauh ini perusahaan menjadi BUMN pertama yang mendapat kepercayaan mendapatkan kredit ekspor dari US Exim Bank tanpa jaminan pemerintah.

Dengan melihat potensi usaha kereta api yang semakin meningkat, PT KAI saat ini belum mengeluarkan instrument pasar modal seperti penerbitan obligasi atau *go public*. Menurut Jonan, bisnis kereta api tetap harus menjalankan juga fungsi pelayanan masyarakat dalam bentuk angkutan penumpang, sehingga masih ada subsidi pemerintah (PSO) yang diberikan kepada penumpang. Dalam kondisi ini sulit untuk *go public* karena investor pasti menuntut keuntungan setinggi-tingginya. PT KAI tetap percaya bahwa dengan reputasi dan kemampuan keuangan internal yang semakin membaik akan meningkatkan daya saing PT KAI di depan kreditur.

Salah satu upaya yang dilakukan supaya seluruh proses yang terkait dengan manajemen keuangan dapat dilakukan dengan baik tentunya adalah menetapkan fungsi *Good Corporate Governance* (GCG) dengan optimal. Penelitian Wong (2007) menunjukkan perusahaan dengan persepsi GCG yang baik di mata investor akan mampu menaikkan nilai saham secara signifikan. Implementasi GCG di PT KAI dilaksanakan dengan keseriusan, bukan sekedar slogan dan dipraktekkan di semua lini operasi. Implementasi GCG yang menonjol antara lain: hampir 700 pejabat (90%) telah melaporkan LHKPN ke KPK, pelaporan atas realisasi kinerja anggaran dilakukan secara berkala dan berjenjang sesuai aturan berlaku, adanya organ Komite Audit dan Komite Manajemen Resiko & Hukum untuk membantu Dewan Komisaris. Proses *Fit & Proper Test* untuk pemilihan anggota direksi dan komisaris baik di level induk perusahaan maupun anak perusahaan, serta penerapan

konsep *fairness* dalam remunerasi dan penilaian kinerja pegawai. Pelanggaran terhadap aturan GCG akan mendapatkan sanksi tegas baik di level atas atau level bawah perusahaan. Upaya terus menerus dalam hal GCG telah terbukti hasilnya antara lain dengan dimenangkannya penghargaan terbaik BUMN GCG Award Kategori *Non Listed Company* 2013 yang diberikan Kementerian BUMN.

B. Fungsi dan Tanggung Jawab Negara dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Kedaulatan atas penduduk dan wilayahnya merupakan karakteristik dasar negara yang diungkapkan oleh Max Webber.⁴⁵¹ Didalam karakter tersebut, Webber menyebutkan adanya unsur kepublikan yang harus dipenuhi oleh sebuah negara. Kepublikan yang dimaksud adalah sesuatu yang menjadi hasrat atau kepentingan kolektif yang kemudian dirumuskan pula secara kolektif oleh warga. Negara kemudian yang membawa mandat kepublikan tersebut. Ada dua komponen kepublikan yang disebutkan oleh Webber sebagai penjelasan lebih lanjut yaitu *public interest* dan *public goods*.

Public interest atau kepentingan publik merupakan kepentingan umum yang dimiliki banyak orang yang menjadi bagian dalam sebuah komunitas. Sedangkan *public goods* atau barang publik adalah sebuah hasrat, keinginan dan kebutuhan kolektif yang didapatkan dengan mekanisme yang memastikan semuanya bisa mendapatkan (*non-excludable*) dan tanpa harus berkompetisi (*non-rivalry*).

Salah satu fungsi negara yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 adalah memajukan kesejahteraan umum. Pendapat Miriam Budiarjo (1986) yang mengatakan bahwa negara berfungsi untuk mengusahakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyatnya. Dimasukkannya unsur kesejahteraan karena dianggap sebagai salah satu fungsi negara hakiki.

⁴⁵¹Negara:Formasi dan Perspektif Kajian dalam Materi Perkuliahan Pengantar Studi Pemerintahan 1 tahun 2011 yang disampaikan oleh Hasrul Hanif dan Abdul Gaffar Karim

Dalam konteks pelayanan publik, fungsi negara dibagi menjadi empat, yaitu stabilisasi, alokasi, distribusi dan sustainabilitas.⁴⁵² Fungsi stabilisasi dalam pelayanan publik dimaknai sebagai kewajiban negara untuk menjaga sustainabilitas atau kesinambungan sumber daya yang memberikan support terhadap sebuah kebijakan pelayanan publik. Lebih lanjutnya, jika dikaitkan dengan *social policy*, fungsi stabilisasi memiliki irisan pada tuntutan penyediaan kebutuhan finansial guna menyangga penyediaan barang publik. Fungsi yang kedua adalah distribusi, dimana melalui kebijakan publik diharapkan konsepsi pelayanan yang berkeadilan dapat diciptakan. Karena pada dasarnya, pelayanan publik merupakan sebuah arena dimana alokasi kebutuhan diidentifikasi dan dipenuhi oleh negara. Dengan demikian, terjadi keseimbangan distribusi antar kelompok yang mengakses pelayanan publik. Selanjutnya, fungsi alokasi menempatkan negara melalui kebijakannya, dituntut untuk dapat mengelola segala masalah yang terkait dengan transaksi. Fokusnya adalah untuk memastikan bahwa barang publik tetap dapat diakses oleh masyarakat ditengah ancaman ketiadaan kepastian sistem pertukaran pasar. Terakhir, fungsi sustainabilitas hadir untuk menjamin keberlanjutan dari program pemerintah melalui kebijakannya dengan tujuan konsolidasi dan sustainabilitas pelayanan publik.

Pada dasarnya, pelayanan publik disediakan atas dasar kepentingan publik dan hajat hidup orang banyak. Pelayanan publik juga berkaitan dengan barang publik. Dalam konteks ini, pelayanan publik tidak hanya dimaknai sebagai pelayanan yang bersifat administratif, tetapi juga pelayanan di bidang jasa salah satunya dibidang transportasi.

Pelayanan publik dibidang transportasi bertujuan memberikan jangkauan dan mobilitas masyarakat di daerah-daerah penyangga, menuju pusat ibu kota dan sekitarnya. Dengan terciptanya koneksi antar wilayah, maka kegiatan sosio-ekonomi, sosio-politik dan sosio-kultural akan terjalin.

⁴⁵²Public Goods, Private Goods dan Fungsi Negara dalam materi kuliah pelayanan Publik Jurusan Politik Pemerintahan 25 Februari 2013 yang disampaikan oleh Miftah Adi Ikhsanto dan Sri Djoharwinarlien

Sebagaimana yang menjadi tujuannya, pelayanan publik sendiri ditujukan untuk mencapai tujuan strategis pemerintah.⁴⁵³

Menurut Bank Dunia (1994) negara, pasar dan masyarakat memiliki peranan masing-masing, untuk memenuhi kebutuhan ekonomi, sosial, politik dan udaya dalam pengelolaan sumberdaya dan masalah-masalah publik secara efektif, efisien dan responsif. Dengan demikian, tidak dapat dipungkiri bahwasanya kemesraan dari ketiga aktor tersebut, akan memunculkan saling pinjam meminjam karakter dari masing-masing, atau bahkan terjadinya dominasi atas karakter tertentu di dalam sebuah pelayanan publik.

Sementara itu, berbicara mengenai tanggung jawab negara dalam pelayanan publik dapat mengacu kepada instrumen perundang-undangan. Dimana UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Disebutkan pada bagian konsideran undang-undang tersebut yakni bahwa sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas.

Secara lebih khusus dalam penyelenggaraan transportasi publik kereta api, terdapat UU No 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian yang memberikan amanat kepada negara atau dalam hal ini pemerintah, sebagai pemegang peran pembinaan. Adapun lebih lanjut, pembinaan yang dimaksud sebagaimana Pasal 13 ayat 2 meliputi; pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Ketiganya dijelaskan selanjutnya pada ayat 3 dan 4 bahwa arah pembinaan bertujuan untuk memperlancar aspek perjalanan, sedangkan sasaran pembinaan bertujuan untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan, stabilitas, pendorong, dan penggerak pembangunan nasional.

Kedua instrumen peraturan perundang-undangan tersebut, sejalan dengan konsepsi negara kesejahteraan yang telah diamanatkan oleh konstitusi UUD 1945. Dalam hal ini negara berperan aktif dalam mengelola dan

⁴⁵³ Dwiyanto, A 2010, *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 20.

mengorganisasikan perekonomian yang didalamnya mencakup tanggung jawab negara terhadap pelayanan kesejahteraan. Selibuhnya, negara memiliki tugas dan tanggung jawab untuk mendukung dan secara langsung menyediakan berbagai pelayanan publik yang berlandaskan pada apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan publik.

Fungsi dan tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik, khususnya dalam restrukturisasi perkeretaapian dapat berjalan karena dibarengi langkah-langkah sebagai berikut:

1. Perubahan *Government* ke *Governance*

Label penggunaan istilah pemerintahan yang baik secara eksplisit mengindikasikan adanya perubahan makna dari istilah *governance* itu sendiri. Dahulu istilah *government* lebih umum dan sering digunakan dalam kajian-kajian bernegara. *Government* sendiri memiliki arti yang sederhana yaitu pemerintahan. Makna pemerintahan yang dikandung dalam *government* adalah tanggung jawab mengatur dan mengurus negara berdasarkan kehendak rakyat, melalui eksekutif. Artinya terdapat dominasi oleh aktor negara dan meminimalkan peran oleh aktor lain. Sedangkan *governance*, tidak hanya melihat satu aktor yang bermain melainkan juga aktor-aktor lain seperti pasar dan masyarakat.

Menurut Bappenas, komponen dalam *governance* terdiri dari tiga aktor, yakni pemerintah, dunia usaha (swasta, *commercial society*) dan masyarakat secara umum. Hubungan diantara ketiganya digambarkan dalam posisi yang sejajar dengan kerangka *check and balances*, untuk menghindari adanya dominasi, penguasaan dan eksploitasi oleh salah satu aktor⁴⁵⁴.

Adanya semangat untuk meminimalkan peran negara dan menyerahkannya kepada sektor privat. Sehingga, perbedaan mendasar ini memperlihatkan bahwa terminologi *government* sudah kurang relevan lagi dalam membaca konteks bernegara. Penekanan kepada aktor negara seakan tidak mengindahkan aktor lain yang berada disekitar negara.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 4.

2. Penerapan *Good Governance*

Pemahaman terhadap *good governance* di Indonesia mulai mencuat sejak masa orde baru pada tahun 1990-1996, melalui dorongan dari lembaga-lembaga donor internasional yang menyoroti kondisi perkembangan ekonomi dan politik di Indonesia⁴⁵⁵. Istilah *good governance* bukan merupakan hal yang baru di Indonesia. Berbagai literatur dari latar belakang praktis dan akademis menunjukkan sudah banyak yang melakukan kajian ini dan kemudian dipublikasikan. Hasilnya banyak versi mengenai pendefinisian *good governance* di berbagai kajian. Namun dari berbagai kajian tersebut, secara sederhana *good governance* merupakan sebuah tata kelola pemerintahan yang baik.

Pada kerangka teori ini, peneliti menggunakan konsep dua lembaga multilateral yakni *United Nation of Development Programme* (UNDP) dan World Bank sebagai acuan dalam memetakan karakter atau prinsip *good governance*. Pemilihan konsep dari dua lembaga ini karena terdapat kesamaan karakter yang akan peneliti gunakan sebagai kaca mata dalam penelitian ini dan juga dua lembaga ini memiliki andil yang cukup kuat dalam penerapannya di Indonesia. Karakter *good governance* yang dipaparkan UNDP yaitu legitimasi politik, kerjasama dengan institusi masyarakat sipil, kebebasan berasosiasi dan partisipasi, akuntabilitas birokratis dan keuangan (finansial), manajemen sektor publik yang efisien, kebebasan informasi dan ekspresi, sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya. Karakter ini berangkat atas anggapan dasar adanya gejala-gejala kegagalan pemerintah dalam hal pelayanan publik yang rendah, kapabilitas kebijakan yang rendah, manajemen keuangan yang lemah, kesewenangan-peraturan dan berbelit-belit, serta alokasi sumber-sumber yang tidak tepat.⁴⁵⁶ Sehingga menurut UNDP (1994) lahirlah sepuluh prinsip pelaksanaan *good governance* yakni transparansi, partisipasi, kerangka

⁴⁵⁵Paper Public Goodgovernance(1), Ed. Desember 2000,“*Eksistensi Good governance dalam Berbagai Perspektif*”Secretariat Pengembangan Public Good governance, Bappenas hlm.3

⁴⁵⁶ Ibid., hlm. 6.

hukum, kesetaraan, daya tanggap, wawasan ke depan, akuntabilitas, efektif dan efisien, profesionalisme, dan berorientasi pada konsesus.

Sedangkan konsep yang digambarkan oleh World Bank menitikberatkan karakter *good governance* kepada adanya masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, terbuka, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggungjawab, birokrasi yang profesional dan adanya aturan hukum. Karakter-karakter tersebut sebagai penegasan atas manajemen ekonomi suatu negara, sumber-sumber sosial untuk pembangunan, dan kebutuhan untuk kerangka kerja institusi yang dapat diperhitungkan secara jelas dan bersifat terbuka.⁴⁵⁷ Disisi lain, bank dunia juga menyatakan bahwa pemerintah adalah sentral dalam pembangunan ekonomi dan sosial, tidak sebagai penyedia langsung pembangunan. Tetapi sebagai partner, katalis dan fasilitator.

Kedua konsep diatas, menunjukkan adanya perbedaan mendasar dalam mendefinisikan *good governance*. Pada versi UNDP, legitimasi politik menjadi poin dan posisi utamanya. Dimana legitimasi diraih dari komponen dan aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan negara. Negara diposisikan sebagai sentral perubahan agar mau untuk melibatkan pasar dan publik. Lain halnya dengan konsepsi dari bank dunia yang mengedepankan logika manajemen ekonomi dalam mengelola negara.

Good governance, rule of law, dan demokrasi merupakan tiga pilar dari setiap negara modem.⁴⁵⁸ Konsep *Good Governance* telah dikembangkan di tingkat nasional, regional, dan internasional karena ada masalah yang berbeda pada tingkat ini dalam hubungan antara pemerintah dan masyarakat . Pada tingkat internasional masalah ini muncul dalam konteks keadaan keuangan negara. Lembaga keuangan internasional merumuskan norma-norma *good governance* dalam kaitannya dengan situasi ini, tapi juga di bidang bantuan pembangunan norma-norma ini

⁴⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 7.

⁴⁵⁸ Hank Addink, *et all*, *Sourcebook Human Rights and Good Governance*, SIN1 Special No. 14, Utrecht, 2010..p..1.1.-.12.

dikembangkan. Masalah keuangan dan ekonomi di sejumlah negara telah memberikan kontribusi terhadap pengembangan norma-norma *good governance*. Pada tingkat regional, misalnya di Uni Eropa, ada masalah dengan kualitas administrasi dan untuk itu Alasannya, dengan cara preventif, kode dikembangkan dan, dengan cara represif, peradilan dan ombudsman mengembangkan norma-norma tata kelola sendiri. Saat ini, masalah terbesar dapat ditemukan di tingkat nasional. Banyak situasi pemerintahan yang buruk masih ada seperti korupsi, maladministrasi dan salah urus. Sekali lagi, masalah yang ditangani baik dengan cara represif, misalnya melalui hukum pidana, dan juga di preventif adalah, melalui hukum administrasi. Sebuah masalah tersendiri di tingkat nasional adalah fragmentasi norma bagi pemerintah dan oleh karena itu ada kebutuhan untuk integrasi norma. Seringkali Hukum Administrasi Umum telah mencapai mengintegrasikan norma bagi pemerintah.⁴⁵⁹

Good governance berkaitan dengan penggunaan yang tepat dari kekuasaan pemerintah dalam pemenuhan tiga tugas dasar pemerintahan, yaitu untuk menjamin keamanan orang-orang dan masyarakat, untuk mengelola kerangka kerja yang efektif dan akuntabel untuk sektor publik, dan untuk mempromosikan tujuan ekonomi dan sosial-negara sesuai dengan keinginan-rakyat.

Good governance adalah norma bagi pemerintah dan hak untuk warga di mana kondisi yang lebih spesifik telah dirumuskan. Norma-norma ini kadangkadang terkait dengan nonna-norma aturan ham atau demokrasi , tapi sebagian besar mereka memiliki isinya sendiri. Elemen *good governance* adalah kelayakan, transparansi, partisipasi, efektifitas, akuntabilitas dan (ekonomi, sosial dan budaya) hak asasi manusia⁴⁶⁰.

⁴⁵⁹ *Ibid*, pg 18-19

⁴⁶⁰ *Ibid*, p 14, 14. UNDP (*the United Development Programs*) merumuskan karaterislik *good government*, yaitu (1) *participation* (2) *rule of law*; (3) *transparency*; (4) *responsiveness*; (5) *consensus orientation*; (6) *equity*; (7) *effectiveness and efficiency*; (8) *ccountability*; (9) *strategic vicion*. Philipus M.Hadjon, dick, *Hukum Administrasi Dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hlm. 5.

Good governance berkaitan dengan penggunaan yang tepat dari kekuasaan pemerintah dalam pemenuhan tiga tugas dasar pemerintahan, yaitu untuk menjamin keamanan orang-orang dan masyarakat, untuk mengelola kerangka kerja yang efektif dan akuntabel untuk sektor publik, dan untuk mempromosikan tujuan ekonomi dan sosial-negara sesuai dengan keinginan-rakyat⁴⁶¹

Menurut Paulus Effendie Lotulung, terdapat perbedaan dan persamaan antara *good governance* dan asas-asas umum pemerintahan yang baik⁴⁶² (AAUPB) dalam hukum administrasi, walaupun tidak dapat disangkal bahwa ada korelasi dan hubungan satu sama lain antara kedua pengertian yang erat. Perbedaannya, adalah bahwa kedua pengertian tersebut diatas digolongkan pada ranah disiplin ilmu yang berbeda yaitu *good governance* termasuk dalam disiplin ilmu *public administration*, sedangkan AAUPB termasuk dalam ranah hukum yaitu *administrative law*. *Good governance* bisa terkait pula dengan aspek *Rule of Law*, dan salah satunya adalah bidang Hukum Administrasi di mana meliputi AAUPB.

Dengan demikian kriteria *good governance* merupakan pengertian genus, sedangkan AAUPB merupakan pengertian species-nya yaitu khusus dalam bidang Hukum Administrasi. Adapun persamaannya, adalah bahwa kedua ajaran dan pemikiran itu sama-sama bertumpuh pada pemerintahan, yang sama-sama mempunyai idealisme mencapai pemerintahan yang baik walaupun dengan kriteria yang masing-masing lebih spesifik⁴⁶³.

Pemerintah dalam menjalankan kewenangan hak menguasai Negara untuk kemakmuran rakyat harus sesuai dengan asas-asas umum

⁴⁶¹ Henk Addink, *et all, op. cit.*, p. 19. Bandingkan dengan Philipus M.Hadjon, dkk, *op.cit.*, hlm. 10

⁴⁶²Jazim Hamadi menjelaskan pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara, yang berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya. Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditva Bakti, Bandung, 1999, hlm. 24.

⁴⁶³ Philipus M.Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi DanOp.Cit.*, hlm 47-48.

pemerintahan yang baik. Adapun macam-macam asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana yang telah ditulis oleh penulis Indonesia, khususnya Koentjoro Purbopranoto dan SF. Marbun adalah sebagai berikut.⁴⁶⁴:

1) Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum memiliki dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material, yang lain bersifat formal. Aspek hukum material terkait erat dengan asas kepercayaan. Dengan kata lain, asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah. Adapun aspek yang bersifat formal dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa keputusan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada keputusan-keputusan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata jelas. Asas kepastian hukum memberikan hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki daripadanya.

2) Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan

Asas ini menghendaki agar badan pemerintahan mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan). Asas ini mewajibkan pemerintah untuk menyusun sendiri aturan-aturan (pedoman-pedoman) itu untuk memberi arah pada pelaksanaan wewenang bebasnya, maim itu disebut aturan-aturan kebijakan. Jadi tujuan aturan-aturan kebijakan ialah menunjukkan perwujudan asas perlakuan yang sama atau asas persamaan yang berlaku bagi setiap orang.

3) Asas Bertindak Cermat atau Asas Kecermatan

Asas ini menghendaki agar pemerintah atau administrasi bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara. asas kecermatan mensyaratkan agar badan pemerintahan

⁴⁶⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

sebelum mengambil keputusan, meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan dalam pertimbangannya.

4) Asas Motivasi untuk Setiap Keputusan

Asas ini menghendaki agar setiap keputusan Badan-Badan pemerintahan harus mempunyai motivasi atau alasan yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan keputusan dan sedapat mungkin alasan atau motivasi itu tercantum dalam keputusan. Motivasi atau alasan ini harus benar dan jelas, sehingga pihak *administrable* memperoleh pengertian yang cukup jelas atas keputusan yang ditujukan kepadanya.

5) Asas Tidak Mencampuradukan Kewenangan

Asas ini menjelaskan bahwa setiap pejabat pemerintah memiliki wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas. Dengan wewenang yang diberikan itulah pemerintah melakukan tindakan-tindakan hukum dalam rangka melayani atau mengatur warga negara.

6) Asas Permainan yang Layak

Asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluasluasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argwnentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi. Asas ini juga menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara. Instansi yang mengeluarkan keputusan tidak boleh menghalang-halangi seseorang yang berkepentingan untuk memperoleh keputusan yang akan menguntungkan baginya.

7) Asas Keadilan dan Kewajaran

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas keadilan menuntut tindakan secara proposional, sesuai, seimbang,

dan selaras dengan hak setiap orang. Karena itu setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindakannya harus selalu memperhatikan aspek keadilan ini. sedangkan asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau administrasi negara memerhatikan nilai-nilai yang berlaku di tengah masyarakat, baik itu berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.

8) Asas Kepercayaan dan Menanggapi Pengharapan yang Wajar

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara. Oleh karena itu, aparat pemerintahan harus memperhatikan asas ini sehingga jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada warga negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah. Menurut Indroharto, asas ini muncul karena dua sebab; *pertama*, harapan-harapan dapat terjadi dengan perundangundangan, perundangan-perundangan semu, dengan garis tetap keputusan-keputusan yang sampai detik itu tetap secara konsisten dilakukan penguasa yang bersangkutan. *Kedua*, syarat disposisi, atas dasar kepercayaan yang ditimbulkan itu seseorang telah berbuat sesuatu yang kalau kepercayaan itu tidak ditimbulkan pada dirinya, ia tidak akan berbuat demikian.

9) Asas Perlindungan atau Pandangan atau Cara Hidup Pribadi

Asas ini menghendaki agar pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap warga negara, sebagai konsekuensi negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi setiap warga negara. Dengan kata lain, asas ini merupakan pengembangan dari salah satu prinsip Negara yakni perlindungan hak asasi yang harus dihormati dan dilindungi dalam suatu masyarakat.

10) Asas Kebijaksanaan

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugas dan perbedaannya diberi kebebasan dan keleluasan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan

perundang-undangan formal. Karena peraturan perundang-undangan formal itu tidak dapat menampung semua persoalan serta cepat ketinggalan zaman, sementara perkembangan masyarakat itu bergerak dengan cepat dan dinamis. Untuk itu menurut Notohamidjojo asas kebijaksanaan harus mempunyai tiga unsur, yakni *pertama*, pengetahuan yang tuntas dan analisis situasi yang dihadapi; *kedua*, rancangan penyelesaian atas dasar "*staatsidee*" ataupun "*rechisidee*" yang disetujui bersama, yaitu Pancasila; *ketiga* mewujudkan rancangan penyelesaian untuk mengatasi situasi dengan tindakan perbuatan dan penjelasan yang tepat, yang dituntut oleh situasi yang dihadapi.

11) Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Asas ini merupakan konsekuensi dianutnya konsepsi negara hukum modern (*welfare state*), yang menempatkan pemerintah selaku pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan umum warga negaranya.

Dalam hukum positif AAUB ditemukan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Dalam Pasal 20 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara, yang terdiri atas asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas. Sedangkan Pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004 menentukan AAUB meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang

Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.⁴⁶⁵

Fungsi AAUB bagi administrasi negara adalah pertama, sebagai pedoman dalam penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan peraturan perundangundangan yang sumir, samar atau tidak jelas. Kedua, membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen* yang jauh menyimpang dari ketentuan undang-undang. Sehingga administrasi negara dapat terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultravires*.⁴⁶⁶

3. *Good Corporate Governance*

Konsep *good corporate governance* (GCG) merupakan kajian baru yang merupakan terminology lain dari *good governance*. Jika *good governance* merupakan tata kelola pemerintahan yang baik, maka GCG dapat dipahami sebagai tata kelola perusahaan yang baik. Aktor dalam GCG adalah *private sector* atau boleh juga disebutkan aktor negara yang bertransformasi menjadi aktor swasta.

Menurut Boediono GCG sendiri merupakan salah satu pilar dari sistem ekonomi pasar dan dalam penerapannya untuk mendorong terciptanya persaingan yang sehat dan iklim usaha yang kondusif. Hal ini kelayakan, transparansi, partisipasi, efektifitas, akuntabilitas dan (ekonomi, sosial dan budaya) hak asasi manusia untuk menunjang pertumbuhan dan stabilitas ekonomi yang berkesinambungan.⁴⁶⁷

Penerapan *GCG* dianggap perlu untuk menciptakan pasar yang efisien, transparan, dan konsisten dengan peraturan perundang-undangan. Berjalan dengan logika negara sebagai regulator, dunia usaha selaku pelaku

⁴⁶⁵ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta. 2009, hlm. 58-59.

⁴⁶⁶ SF. Marbun, *Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia*, dalam, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 210-211

⁴⁶⁷ Sambutan Menko Bidang Perekonomian RI 2006 pada Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia, Komite Nasional Kebijakan Governance.

pasar dan masyarakat sebagai pengguna produk dan jasa dunia usaha, terdapat prinsip-prinsip dasar yang harus dilaksanakan oleh ketiga aktor tersebut yakni:

- a. Negara beserta perangkatnya menciptakan peraturan perundangundangan yang menunjang iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan, serta melaksanakan peraturan perundang-undangan juga penegakan hukum secara konsisten.
- b. Dunia usaha sebagai pelaku pasar menerapkan *GCG* sebagai pedoman
- c. dasar pelaksanaan usaha
- d. Masyarakat sebagai pengguna produk dan jasa dunia usaha serta pihak
- e. yang terkena dampak dari keberadaan perusahaan, menunjukkan kepedulian dan melakukan kontrol sosial secara objektif dan bertanggung jawab.

Selain terdapat prinsip-prinsip dasar, *GCG* juga memiliki asas-asas yang harus diterapkan dalam semua kegiatan usaha dan semua jajaran perusahaan.

Lima asas *GCG* adalah sebagai berikut :⁴⁶⁸

- a. Transparansi, yakni perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh stakeholders.
- b. Akuntabilitas, yaitu perusahaan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan, wajar, terukur dan sesuai dengan kepentingan perusahaan tanpa mengabaikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lain.
- c. Responsibilitas, yaitu perusahaan mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan.

⁴⁶⁸ Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia, diterbitkan oleh Komite Nasional Governance Indonesia Tahun 2006 hlm.5.

- d. Independensi, artinya perusahaan haruslah dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain.
- e. Kewajaran dan kesetaraan, yaitu perusahaan memperhatikan kepentingan pemegang saham dan stakeholder lainnya berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan.

Kelima asas GCG di atas dan prinsip yang telah dijelaskan sebelumnya menjadi syarat penerapan dan pelaksanaan *good corporate governance*. Dalam kajian ilmu politik, terdapat pergeseran orientasi negara dalam menjalankan sistem ekonominya. Sistem ekonomi yang berlandaskan kerakyatan berubah menjadi ekonomi pasar. Sebagaimana sambutan yang telah dikutip dalam paragraf-paragraf sebelumnya, GCG adalah pilar dari terlaksananya sistem ekonomi pasar.

4. Pertanggungjawaban dalam *Good Governance* dan *Good Corporate Governance*

Pemahaman konsepsi pertanggungjawaban dalam praktek *Good governance* tidak hanya semata-mata dimaknai sebagai sebuah proses prosedural semata.

Peneliti coba memaknai tanggung jawab secara substantif. Artinya, dalam penyelenggaraan pelayanan publik itu bukan hanya sebuah ritual tahunan demi mendapatkan sebuah predikat. Lebih lanjut, tanggung jawab setidaknya dapat menjelaskan relasi antar aktor yang terlibat dan bermuara pada fungsi dari negara dalam penyelenggaraan KRL Jabodetabek.

a. Aspek Akuntabilitas

Terdapat perbedaan sudut pandang mengenai pemahaman akuntabilitas dalam *good governance* dan juga *good corporate governance*. Perbedaan tersebut terletak kepada siapa pertanggungjawaban ditujukan. Pada praktek *good governance*, makna tanggung jawab akan berorientasi kepada hierarki pengambil keputusan

atau konstitusi dan juga masyarakat. Asas akuntabilitas menetapkan bahwa negara harus mempertanggungjawabkan setiap hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara.⁴⁶⁹

Sedangkan akuntabilitas pada *Good Corporate Governance* (GCG) mempertanggungjawabkan kegiatan kepada para stakeholders sesuai mekanisme perusahaan yang telah diatur. Menurut *United Kingdom Overseas Development Administration* (1993) akuntabilitas mencakup eksistensi dari suatu mekanisme (baik secara konstitusional maupun keabsahan dalam bentuknya) agar dapat meyakinkan politisi dan pejabat pemerintahan terhadap aksi perbuatannya dalam rangka penggunaan sumber-sumber publik dan performa perilakunya. Sehingga akuntabilitas membutuhkan keterbukaan, kejelasan dan keterhubungannya dengan kacamata kebebasan media. Sedangkan dalam pemahaman lain, seperti yang dikutip dari Drs. Setia Budi merupakan akuntabilitas yang menitikberatkan terhadap kewajiban untuk melakukan pertanggungjawaban. Akuntabilitas bekerja dalam kerangka indikator-indikator minimal yang harus dipenuhi. Pada konteks *good governance*, adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan dan adanya sanksi yang diterapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan merupakan indikator minimal yang harus dipenuhi.

Ciri-ciri pemerintahan yang akuntabel adalah sebagai berikut:

- 1) Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara terbuka, cepat dan tepat kepada masyarakat
- 2) Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi publik
- 3) Mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan publik secara proporsional

⁴⁶⁹NicoArdianto, 2007, *Good Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Government*, Banyumedia, IKAPI Jatim

- 4) Mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan
- 5) Adanya sarana bagi publik untuk menilai kinerja (*performance*) pemerintah. Dengan pertanggungjawaban publik, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program/kegiatan pemerintah.

Bentuk dari akuntabilitas dalam penerapan *good governance* dan GCG diantaranya dengan adanya mekanisme pertanggungjawaban yang jelas dalam bentuk laporan, yakni laporan tahunan lembaga dan laporan pertanggungjawaban. Sedangkan bentuk akuntabilitas kinerja dengan pembuatan sistem pengawasan dan adanya mekanisme *reward and punishment*.⁴⁷⁰

b. Aspek Responsibilitas

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya dalam konsepsi GCG, asas responsibilitas mengharuskan perusahaan untuk mematuhi konstitusi serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat. Sedangkan dalam *good governance*, konsep responsibilitas menurut Friedrich (dalam Widodo, 2001) merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya.

Responsibilitas juga sering disebut *subjective responsibility* dan *administrative responsibility*. Tanggung jawab subjektif ini dapat pula berarti mempunyai rasa bertanggungjawab (*sense of responsibility*) dan memiliki kemampuan dan kecakapan memadai dalam menjalankan tugas, fungsi dan tanggungjawab yang diberikan kepadanya.⁴⁷¹

Berdasarkan Keputusan Menteri BUMN nomer KEP-117/MMBU/2002 tentang penerapan praktek GCG pada BUMN mendefinisikan pertanggung jawaban sebagai kesesuaian di dalam

⁴⁷⁰Indikator *Good Public Governance*, diterbitkan oleh Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, Bappenas Tahun 2000.

⁴⁷¹ Keterkaitan Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pencapaian *Good Governance*, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota Vol.15 No. 1 2004, hlm. 35.

melakukan pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundangan yang berlaku dan prinsip corporate atau perusahaan yang sehat. Pada pelaksanaannya, prinsip dasar tanggung jawab berpedoman pada pedoman pokok pelaksanaan yang telah dibuat. Dimana perusahaan harus berpegang pada prinsip kehati-hatian dan memastikan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, anggaran dasar dan peraturan perusahaan. Selain itu juga perusahaan harus melaksanakan tanggung jawab sosial dengan antara lain peduli terhadap masyarakat dan kelestarian lingkungan.⁴⁷²

Perbedaan tanggung jawab dalam *good governance* dan GCG terletak pada sudut pandang subjek yang menjalankannya. Di dalam *good governance*, tanggung jawab menitikberatkan kepada subjek pelaksana, atau aktor yang menyelenggarakan. Sedangkan dalam GCG subjek yang dimaksud adalah perusahaan sebagai lembaga yang memiliki tanggung jawab pelaksanaan penyelenggara.

c. Konsep Responsivitas

Konsep responsivitas merupakan bentuk pertanggungjawaban dari sisi yang menerima pelayanan (masyarakat). Smith mendefinisikan responsivitas sebagai kemampuan untuk menyediakan apa yang menjadi tuntutan rakyat.⁴⁷³ Pemerintah dapat dikatakan responsif jika mampu mengidentifikasi kebutuhan masyarakat dan menjawabnya dalam sebuah kebijakan.⁴⁷⁴

Responsivitas merupakan bentuk daya tanggap negara atas aduan dan laporan dari masyarakat terhadap pelayanan publik yang diselenggarakan oleh negara. Daya tanggap tersebut meliputi tersedianya layanan pengaduan dengan prosedur yang mudah dipahami oleh

⁴⁷² Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia, diterbitkan oleh Komite Nasional Governance Indonesia Tahun 2006 hlm.5

⁴⁷³ Keterkaitan Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pencapaian *Good Governance*, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota Vol.15 No.1 2004 hlm.35

⁴⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 35.

masyarakat dan adanya bentuk tindak lanjut dari laporan dan pengaduan tersebut.⁴⁷⁵

Bentuk dari responsivitas Negara dalam mempertanggung jawabkan penerapan *good governance* adalah dengan membuat standar pelayanan publik. Standar pelayan publik ini menjadi standar minimum teknis penyelenggaraan yang harus dipenuhi oleh pihak penyelenggara. Selain itu juga prinsip responsivitas mewajibkan adanya prosedur dan layanan pengaduan agar masyarakat dapat berkomunikasi dengan penyelenggara dan juga mendapatkan informasi yang sesuai dengan kebutuhannya.

C. Konsistensi Pertanggungjawaban Negara Terhadap Penyelenggaraan Perkeretaapian

Penyelenggaraan Perkeretaapian membawa penelitian ini kepada kajian *good governance* dengan prinsip dan nilai yang diterapkannya. Prinsip tanggung jawab yang meliputi akuntabilitas, responsibilitas dan responsivitas ternyata belumlah cukup dilaksanakan secara konsisten oleh negara dalam kasus ini.

Sedangkan perwujudan nilai keadilan serta aksesibilitas pada penyelenggara pelayanan Perkeretaapian yang telah banyak peneliti paparkan juga dapat dipertanyakan keberpihakannya.

Obsesi dan semangat yang besar dalam memecahkan permasalahan transportasi membawa pemerintah menetapkan target penumpang dalam perjalanan Perkeretaapian. Logika yang digunakan pemerintah adalah memindahkan sebagian pengguna kendaraan pribadi ke dalam perkeretaapian. Tetapi, jika melihat dari perkembangan kondisi saat ini, angka tersebut mengindikasikan respon negara dalam menjawab tuntutan masyarakat hanya mengejar kuantitas dan mengesampingkan kualitas. Formulasi kebijakan atau tahapan perencanaan belumlah konsisten dengan pelaksanaan di lapangan.

⁴⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 35.

Negara masih terlihat ragu untuk menjalankan instrumen peraturan perundangan yang telah dibuatnya sendiri, sehingga tidak heran ketika dipertontonkan dengan aksi saling menyalahkan dan lempar tanggung jawab antara pemerintah dan operator Perkeretaapian. Hal ini dapat terlihat dengan pola mekanisme subsidi yang ternyata belum cukup untuk memenuhi aspek akuntabilitas pemerintah kepada publik, operator dan regulasi sebagai pemberi otoritas. Subsidi yang diberikan pada sarana dan prasarana serta tarif, nyatanya sering berujung menjadi polemik yang selalu berulang.

Untuk hal mekanisme subsidi, atau *Public Service Obligation* (PSO) pemerintah perlu menetapkan dan menggunakan konsepsi yang jelas. Perlu digarisbawahi sampai saat ini alokasi yang sudah dianggarkan di APBN setiap tahunnya, ada yang tidak bisa dicairkan karena suatu permasalahan. Sehingga, bagaimana dapat dikatakan akuntabel jika instrumen yang telah ditetapkannya sendiri tidak dapat dilaksanakan karena lagi-lagi masih dihadapi peninggalan permasalahan oleh rezim terdahulu yang mau tidak mau harus diselesaikan saat ini.

Restrukturisasi manajemen PT KAI menjadi salah satu upaya untuk meningkatkan aspek responsibilitas negara dalam penyelenggaraan Perkeretaapian. Responsibilitas menitikberatkan profesionalisme dan kompetensi pihak yang diberi otoritas untuk dapat menyelenggarakan pelayanan publik dengan baik. Walaupun bukan hal yang baru dan juga sebagai bagian dari rencana privatisasi BUMN yang juga menjadi agenda pemerintah, restrukturisasi memberikan implikasi sosial, politik dan ekonomi bagi kedua aktor tersebut.

Implikasi sosial secara langsung dirasakan oleh masyarakat, dengan perubahan-perubahan yang diterapkan. Sedangkan politik dan ekonomi menghasilkan kontestasi distribusi kewenangan dan sumber daya kepada pihak operator, sehingga dalam hal responsibilitas ini, bisa dikatakan negara cukup responsible untuk meningkatkan kualitas penyelenggara Perkeretaapian dengan perubahan manajemen pada PT KAI.

Dengan tujuan dan target yang begitu besar, pemerintah yang berposisi sebagai regulator telah membuat berbagai regulasi sebagai payung hukum penunjang kebijakan. Dilihat dari kacamata prinsip tanggung jawab dalam *good governance*, Standar Pelayanan Minimum (SPM) PT. KAI sebagai bentuk responsivitas penyelenggaraan pelayanan publik ternyata belum memuaskan masyarakat pengguna kereta api. Masyarakat beranggapan SPM tidak berpengaruh banyak terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh PT. KAI.

Sebagai salah satu amanat UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, terdapat respon yang kurang baik dari masyarakat terhadap SPM yang telah dibuat oleh Kementerian Perhubungan. Kurang berpengaruhnya SPM yang telah dibuat oleh pemerintah bukan berarti SPM tidak dilaksanakan oleh PT. KAI sebagai penyelenggara perkeretaapian sesuai dengan SPM yang telah ditetapkan pemerintah. Pada akhirnya pelaksanaan SPM oleh operator juga terkait dukungan biaya operasional yang tertuang dalam pola pemberian subsidi oleh pemerintah.

Secara garis besar dapat diambil benang merah bahwa kompleksitas permasalahan pelayanan publik di Indonesia cukup pelik. Bentuk tanggung jawab negara yang terdiri dari tiga aspek di atas menggarisbawahi menjadi catatan penting dalam kajian *good governance* terhadap konsistensi penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Walaupun bukan hal baru jika negara seringkali dicap inkonsisten atau belum cukup konsisten dalam penyelenggaraan pelayanan publik, tetapi hasil kajian ini dapat dikembangkan kemudian untuk melihat persoalan-persoalan pelaksanaan prinsip dan nilai *good governance* di Indonesia.

Ketiga aspek yang disebutkan hanyalah salah satu komponen yang terdapat pada prinsip-prinsip *good governance* dan masih belum melihat prinsip yang lain.

Jika dilihat secara menyeluruh, kondisi penyelenggaraan pelayanan publik khususnya kereta api diperlukan *political will* yang kuat dari pemerintah

untuk menuntaskan kompleksitas permasalahan yang sering berujung kepada *conflict of interest* antara negara dengan aktor non-negara atau dalam hal ini regulator dan operator.

1. Pergeseran Fungsi Negara dalam Pelayanan Publik

Pengejawantahan fungsi negara dalam pelayanan publik dapat ditunjukkan dengan melihat peranan yang dimainkan. Sebagaimana cita-cita konstitusi yang mengamanatkan hajat hidup orang banyak diselenggarakan oleh negara, pada hari ini amanat tersebut sudah mengalami perkembangan dan pergeseran makna. Penyelenggaraan oleh negara tidak lagi secara kaku menafsirkan kehadiran negara secara utuh dalam suatu pelayanan publik.

Konteks kekinian, terlihat dalam penyelenggaraan perkeretaapian yang pada akhirnya melihat kembali pergeseran fungsi negara dalam pelayanan publik. Penyelenggaraan yang berada dalam satu atap sudah tidak lagi digunakan.

Jika dahulu PT KAI (Persero) berbentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) yang masih dibawah tanggungjawab Departemen Perhubungan dan kemudian berubah menjadi Perusahaan Umum (Perum) yang mulai berdiri secara terpisah dari Departemen Perhubungan. Kini PT KAI (Persero) sudah bertransformasi menjadi sebuah perseroan, yang menandakan kepemilikan negara sudah dibatasi, terutama dalam segi modal.

Pergeseran fungsi negara tidak terjadi begitu saja. Terdapat faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi terjadinya pergeseran. Secara internal, transformasi tersebut merupakan sebuah kebutuhan terhadap perubahan rezim kekuasaan serta konteks dinamika sosial politik di setiap masanya juga turut berpengaruh.

Ditambah lagi hal ini juga implikasi dari kegagalan negara dalam menghadapi tuntutan penyelenggaraan jasa perkeretaapian. Sedangkan dari sisi eksternal, adanya tekanan secara tidak langsung terhadap pemerintah untuk penerapan *good governance* oleh lembaga donor dunia seperti World Bank, berdampak pada bentuk pengelolaan dan relasi antar aktor dalam

negara, serta fungsi negara itu sendiri. Peneliti menggarisbawahi bahwasanya faktor eksternal lah yang lebih banyak mempengaruhi pergeseran fungsi negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik

Babak baru relasi antar aktor negara, menghasilkan pemisahan peran antara regulator dan operator yang terjadi sekarang ini. Tidak dinafikan relasi antar aktor juga terjadi atas desakan kondisi dalam negeri. Tetapi perlu ditelaah lebih lanjut dalam konteks pelayanan publik, sisi eksternalitas lebih kental terasa dalam relasi yang terjadi antar aktor negara.

Faktor internal dan eksternal memiliki korelasi yang saling mempengaruhi dalam pergeseran fungsi negara. Hal ini dibuktikan dengan adanya *Railway Efficiency Project (REP)* dari bank dunia, yang memperlihatkan bahwa perubahan bentuk Perumka menjadi PT KAI (Persero) sudah disiapkan sejak reformasi meletus. Sehingga, mekanisme kompensasi tanggung jawab terhadap pelayanan publik oleh negara yang itu tertuang dalam skema *Public Service Obligation (PSO)*, *Infrastructure Maintenance And Operation (IMO)* dan *sistem Track Access Charge (TAC)* juga sudah lama dipersiapkan.

Peneliti mengakui saat ini era etatisme atau *state oriented* sudah mulai ditinggalkan. Dominasi negara dengan kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan publik secara utuh dan penuh sudah tereduksi cukup banyak pada hari ini. Berbagai kebijakan serta proyek pemerintah dan lembaga donor, seperti privatisasi BUMN yang terjadi saat transisi orde baru ke masa reformasi, menegaskan andil yang sangat besar terhadap pergeseran fungsi negara. Pada akhirnya negara menjalin ulang hubungan dengan aktor swasta dan masyarakat dalam mendistribusikan peran serta membangun kesepakatan penting untuk menyelenggarakan pelayanan publik.

Kondisi kekinian menunjukkan bahwa negara memfungsikan dirinya sebagai *steering* dan regulator dalam penyelenggaraan perkeriaan. Negara tidak lagi mendayung secara langsung untuk mengerjakan hal yang bersifat

operasional. Negara cukup hanya menjadi pengarah dan pembuat aturan agar penyelenggaraan pelayanan publik dapat berjalan sesuai dengan koridor konstitusi. Sayangnya, target yang dirumuskan tidak sebanding dengan pelaksanaan secara konsisten fungsi regulator yang telah melekat, khususnya dalam konteks ini Kementerian Perhubungan.

2. Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana

Penyelenggaraan *Public Service Obligation* (PSO) sebagai Bentuk Pelayanan Umum oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Divisi Regional I Sumatera Utara Penyediaan, Pencairan dan Pertanggungjawaban Dana Penyelenggaraan PSO (*Public Service Obligation*) diatur dalam bentuk Peraturan Menteri, yaitu oleh Menteri Keuangan. Untuk PT. Kereta Api Indonesia (Persero) diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

Dana untuk keperluan penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*) bidang angkutan kereta api kelas ekonomi, dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau APBN-Perubahan.⁴⁷⁶

Direktur Jenderal Anggaran-Kementerian Keuangan akan menyampaikan pemberitahuan pagu dana penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*) bidang angkutan kereta api kelas ekonomi kepada Kuasa Pengguna Anggaran.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ Lihat Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

⁴⁷⁷ Lihat Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) adalah pejabat yang memperoleh kewenangan dan tanggung jawab dari Pengguna Anggaran untuk menggunakan anggaran yang dikuasakan kepadanya.⁴⁷⁸

Berdasarkan pemberitahuan sebagaimana yang disebutkan di atas, Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) mengajukan usulan penyediaan dana penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*) bidang angkutan kereta api kelas ekonomi kepada Direktur Jenderal Anggaran-Kementerian Keuangan.⁴⁷⁹

Kemudian, berdasarkan usulan tersebut, Direktur Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan menerbitkan Surat Penetapan Rencana Kerja dan Anggaran Bendahara Umum Negara.⁴⁸⁰

Surat Penetapan Rencana Kerja dan Anggaran Bendahara Umum Negara (SPRKA-BUN) adalah dokumen penetapan alokasi anggaran menurut unit organisasidan program serta dirinci ke dalam satuan kerja berdasarkan hasil penelaahan dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara.⁴⁸¹

Selanjutnya, berdasarkan SPRKA-BUN sebagaimana yang disebutkan di atas, Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) menyusun dan menandatangani Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran guna memperoleh pengesahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴⁸²

⁴⁷⁸ Lihat Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi

⁴⁷⁹ Lihat Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi

⁴⁸⁰ Lihat Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

⁴⁸¹ Lihat Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas ekonomi

⁴⁸² Lihat Pasal 4 ayat (5) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang disusun oleh Pengguna Anggaran / Kuasa Pengguna Anggaran dan disahkan oleh Menteri Keuangan atau pejabat yang diberi kewenangan oleh Menteri Keuangan.⁴⁸³

Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang telah mendapat pengesahan merupakan dasar pelaksanaan pembayaran dana penyelenggaraan kewajiban pelayanan umum (*Public Service Obligation*) bidang angkutan kereta api kelas ekonomi.⁴⁸⁴

Dalam Pasal 5 ayat (1) dikatakan bahwa pencairan dana penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*) bidang angkutan kereta api kelas ekonomi dilaksanakan secara bulanan. Pencairan dana tersebut dilakukan berdasarkan tata cara tertentu yang diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Perkeretaapian Nomor: KU.303/SK.276/DJKA/12/12 Tentang Tata Cara Pengajuan Tagihan Bulanan untuk Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

Untuk keperluan pencairan dana bulanan, penyelenggara sarana perkeretaapian mengajukan surat tagihan pembayaran atas penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik angkutan kereta api pelayanan kelas ekonomi (*Public Service Obligation/PSO*) kepada Direktur Jenderal Perkeretaapian dilampiri Dokumen Tagihan Pembayaran.⁴⁸⁵

Dokumen Tagihan Pembayaran tersebut terdiri dari :⁴⁸⁶

⁴⁸³ Lihat Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

⁴⁸⁴ Lihat Pasal 4 ayat (6) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

⁴⁸⁵ Lihat Pasal 2 ayat (2) Peraturan Direktur Jenderal Perkeretaapian Nomor: KU.303/SK.276/DJKA/12/12 Tentang Tata Cara Pengajuan Tagihan Bulanan untuk Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

⁴⁸⁶ Lihat Pasal 3 Peraturan Direktur Jenderal Perkeretaapian Nomor: KU.303/SK.276/DJKA/12/12 Tentang Tata Cara Pengajuan Tagihan Bulanan untuk Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

- a. Kuitansi;
- b. Surat pernyataan tanggung jawab mutlak; dan
- c. Laporan pelaksanaan penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik angkutan kereta api pelayanan kelas ekonomi (*Public Service Obligation/PSO*)

Dalam Pasal 4 Peraturan Dirjen ini dijelaskan bahwa laporan pelaksanaan tersebut meliputi dokumen yang sah dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang dari Penyelenggara Sarana Perkeretaapian. Laporan tersebut menginformasikan perhitungan kuantitatif atas:⁴⁸⁷

- a. Stamformasi/susunan rangkaian kereta api bulanan, yang meliputi:
 - 1) jenis lokomotif yang digunakan;
 - 2) nomor seri sarana perkeretaapian dalam satu rangkaian;
 - 3) jumlah dan jenis sarana perkeretaapian dalam satu rangkaian.
- b. Kinerja kereta api bulanan, yang meliputi :
 - 1) jarak;
 - 2) frekuensi;
 - 3) tarif;
 - 4) jumlah tempat duduk;
 - 5) volume penumpang;
 - 6) pendapatan; dan
 - 7) okupansi/loadfactor
- c. Kelambatan kereta api bulanan, yang meliputi :
 - 1) waktu KA berangkat sesuai GAPEKA;
 - 2) waktu KA datang sesuai GAPEKA;
 - 3) waktu tempuh sesuai GAPEKA;
 - 4) realisasi waktu KA berangkat;
 - 5) realisasi waktu KA datang;

⁴⁸⁷ Lihat Pasal 4 ayat (2) sampai dengan ayat (6) Peraturan Direktur Jenderal Perkeretaapian Nomor: KU.303/SK.276/DJKA/12/12 Tentang Tata Cara Pengajuan Tagihan Bulanan untuk Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

- 6) realisasi waktu tempuh; dan
 - 7) kecepatan rata-rata.
- d. Perawatan kereta api bulanan, yang meliputi :
- 1) biaya perawatan satu bulanan per nomor seri kereta api;
 - 2) biaya perawatan tiga bulanan per nomor seri kereta api;
 - 3) biaya perawatan enam bulanan per nomor seri kereta api;
 - 4) biaya perawatan dua belas bulanan per nomor seri kereta api.
- e. Fumigasi dan *pest control* kereta api bulanan, yang meliputi:
- 1) biaya fumigasi satu bulanan per nomor seri kereta api;
 - 2) biaya *pest control* satu bulanan per nomor seri kereta api.

Laporan pelaksanaan tersebut diperoleh dengan melakukan verifikasi bulanan. Verifikasi adalah penelitian kesesuaian antara realisasi dengan kontrak atas pelaksanaan kewajiban pelayanan publik bidang angkutan kereta api untuk penumpang kelas ekonomi yang dilaksanakan oleh PT Kereta Api Indonesia (Persero) meliputi verifikasi administrasi.⁴⁸⁸

Hasil verifikasi ini kemudian dituangkan ke dalam Berita Acara Verifikasi yang harus ditandatangani oleh Tim Verifikasi dan pihak yang diverifikasi. Tim Verifikasi adalah pejabat/staf yang ditunjuk/diangkat oleh Direktur Jenderal Perkeretaapian selaku Kuasa Pengguna Anggaran atau oleh Direktur Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api selaku Pejabat Pembuat Komitmen untuk melakukan verifikasi administrasi dan verifikasi lapangan yang bertanggung jawab atas pelaksanaan verifikasi.⁴⁸⁹

Verifikasi atas dokumen yang disampaikan, dilaksanakan setelah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai penyelenggara sarana perkeretaapian menyampaikan surat tagihan pembayaran dana

⁴⁸⁸ Lihat Pasal 1 angka 7 Peraturan Direktur Jenderal Perkeretaapian Nomor : KU.303/SK.276/DJKA/12/12 Tentang Tata Cara Pengajuan Tagihan Bulanan untuk Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

⁴⁸⁹ Lihat Pasal 1 angka 9 Peraturan Direktur Jenderal Perkeretaapian Nomor : KU.303/SK.276/DJKA/12/12 Tentang Tata Cara Pengajuan Tagihan Bulanan untuk Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

penyelenggaraan pelayanan publik angkutan kereta api pelayanan kelas ekonomi (*Public Service Obligation/PSO*).⁴⁹⁰

Penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation/PSO*) di PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dilakukan di daerah, yaitu di setiap Divisi Regional dan Daerah Operasi sesuai kontrak PSO. Maka verifikasi dilakukan secara terpisah di setiap daerah. Lain halnya untuk pembayaran, pembayaran dilakukan secara terpusat (*corporate*) berdasarkan hasil verifikasi dari setiap Daerah Operasi dan Divisi Regional penyelenggara kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*).

Jadi, pembayaran kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*) antara PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Divisi Regional I Sumatera Utara tidak secara langsung dilakukan dengan pemerintah atau Direktur Jenderal Perkeretaapian selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), melainkan dilakukan secara terpusat oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai konsekuensi kontrak yang ditandatangani secara terpusat oleh Direktur Utama PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dengan Direktur Jenderal Perkeretaapian.⁴⁹¹

Direksi PT. Kereta Api Indonesia (Persero) mengajukan tagihan pembayaran dana penyelenggara kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*) bidang angkutan kereta api kelas ekonomi kepada Kuasa Pengguna Anggaran (KPA).

Jumlah dana penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*) yang dicairkan sesuai hasil verifikasi yang dituangkan dalam Berita Acara Verifikasi dan jumlah dana yang dicairkan setiap

⁴⁹⁰ Lihat Pasal 5 ayat (1) Peraturan Direktur Jenderal Perkeretaapian Nomor : KU.303/SK.276/DJKA/12/12 Tentang Tata Cara Pengajuan Tagihan Bulanan untuk Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

⁴⁹¹ Hasil wawancara dengan Handy Purnama, selaku *Vice President Public Service Obligation, Infrastructure Maintenance Operation and Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero), di Kantor Pusat PT KAI Jl. Perintis Kemerdekaan No.1 Bandung, Tanggal 6 Desember 2016.

bulannya paling tinggi sebesar 90% (sembilan puluh persen) dari hasil perhitungan verifikasi.⁴⁹²

PT. Kereta Api Indonesia (Persero) bertanggung jawab secara formal dan material atas pelaksanaan dan penggunaan dana penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*) bidang angkutan kereta api kelas ekonomi⁴⁹³ dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana tersebut kepada Direktur Jenderal Perkeretaapian selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Laporan pertanggungjawaban ini disampaikan kepada Direktur Jenderal Perkeretaapian selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah dilakukannya audit.⁴⁹⁴

Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) bertanggung jawab atas penyaluran dana penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*) tersebut kepada PT. Kereta Api Indonesia (Persero)⁴⁹⁵ dan berkewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana tersebut kepada Menteri Keuangan melalui Menteri Perhubungan.⁴⁹⁶

Selanjutnya, dalam Kontrak PSO Tahun Anggaran 2014 diatur lebih terperinci mengenai cara pembayaran atas penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*) bidang angkutan kereta api kelas ekonomi. Pencairan dana penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*) bidang angkutan kereta api kelas

⁴⁹² Lihat Pasal 6 ayat (2) Peraturan Direktur Jenderal Perkeretaapian Nomor : KU.303/SK.276/DJKA/12/12 Tentang Tata Cara Pengajuan Tagihan Bulanan untuk Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

⁴⁹³ Lihat Pasal 8 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

⁴⁹⁴ Lihat Pasal 12 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

⁴⁹⁵ Lihat Pasal 9 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi.

⁴⁹⁶ Lihat Pasal 10 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Kelas Ekonomi

ekonomi dilaksanakan secara bulanan. Direktur Jenderal Perkeretaapian selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) melakukan pembayaran atas pelaksanaan bulanan selambatnya 10 (sepuluh) hari kerja, setelah menerimatagihan secara lengkap dari PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dengan dilampiri:⁴⁹⁷

- 1) kuitansi pembayaran; dan
- 2) laporan bulanan pelaksanaan penyelenggaraan PSO yang telah diverifikasi administrasi oleh Tim Verifikasi yang dibuktikan dalam Berita Acara Verifikasi.

Pelaksanaan pembayaran dilakukan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan Cq. Direktur Pengelolaan Kas Negara setelah menerima Surat Perintah Membayar (SPM) dari Direktur Jenderal Perkeretaapian dan kuitansi yang telah ditandatangani oleh Direktur PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Selanjutnya PT. Kereta Api Indonesia (Persero) melaporkan pembayaran tersebut kepada Direktur Jenderal Perkeretaapian.⁴⁹⁸

Bank Indonesia akan mentransfer dana berdasarkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) yang diterbitkan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan Cq. Direktur Pengelolaan Kas Negara ke Rekening Giro Bank atas nama PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Nomor Rekening 002 365 6885 pada Bank BNI Cabang Jalan Perintis Kemedekaan Nomor 3 Bandung.⁴⁹⁹

Dalam penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*) bidang angkutan kereta api kelas ekonomi, Kementerian Keuangan dan Kementerian Perhubungan dapat membentuk tim untuk melakukan monitoring dan evaluasi sesuai dengan kewenangannya. Dalam

⁴⁹⁷ Lihat Pasal 11 ayat (5) Kontrak Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Bidang Angkutan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2014.

⁴⁹⁸ Lihat Pasal 11 ayat (8) Kontrak Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Bidang Angkutan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2014.

⁴⁹⁹ Lihat Pasal 11 ayat (9) Kontrak Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Bidang Angkutan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2014

rangka menjamin kebenaran penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*), maka Direktur Jenderal Perkeretaapian melakukan pemantauan, pengawasan, evaluasi, dan verifikasi.⁵⁰⁰

Evaluasi dan verifikasi ini dilakukan oleh Tim Verifikasi dengan ketentuan:⁵⁰¹

- 1) untuk Triwulan I, dilaksanakan selambat-lambatnya bulan April tahun berjalan setelah diterimanya laporan Triwulan I;
- 2) untuk Triwulan II, dilaksanakan selambat-lambatnya pada bulan Juli tahun berjalan setelah diterimanya laporan Triwulan II;
- 3) untuk Triwulan III, dilaksanakan selambat-lambatnya pada bulan Oktober tahun berjalan setelah diterimanya laporan Triwulan III;
- 4) untuk Triwulan IV, dilaksanakan selambat-lambatnya pada Triwulan I tahun anggaran berikutnya.

Kemudian Direktur Jenderal Perkeretaapian dan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) melakukan evaluasi bersama terhadap penyelenggaraan PSO selama 1 (satu) tahun pada akhir penyelesaian kontrak.⁵⁰²

D. Pelaksanaan Pelayanan Umum Oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero)

PSO yang diselenggarakan setiap tahunnya, dilakukan melalui berbagai tahapan yaitu tahap perencanaan kebutuhan, tahap pengusulan besaran anggaran, tahap kontrak PSO, tahap implementasi, analisa dan evaluasi dan terakhir pembayaran. Analisa dan evaluasi yang dilaksanakan oleh pemerintah dilakukan dengan membandingkan antara kontrak dan realisasi pelaksanaan yang meliputi jumlah frekuensi, jumlah tempat duduk dan persyaratan kelaikan fasilitas sarana kereta api. Untuk pelaksanaan kontrak PSO tersebut dilakukan

⁵⁰⁰ Lihat Pasal 15 ayat (1) Kontrak Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Bidang Angkutan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2014.

⁵⁰¹ Lihat Pasal 15 ayat (3) Kontrak Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Bidang Angkutan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2014.

⁵⁰² Lihat Pasal 15 ayat (5) Kontrak Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) Bidang Angkutan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2014

oleh PT Kereta Api (Persero) yang operasionalnya diserahkan kepada Daerah Operasi atau Divisi Regional yang ada. Dengan demikian realisasi terhadap pelaksanaan PSO juga merupakan tanggung jawab dari masing-masing daerah operasi atau divisi regional.⁵⁰³

Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, telah diatur kebijakan pembiayaan perkeretaapian nasional yang memberi kesempatan pada pihak swasta untuk berperan serta, dalam rangka mendorong berlakunya era multi operator. Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2012, kebijakan pembiayaan perkeretaapian nasional itu, dituangkan dalam Kewajiban Pelayanan Publik dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian (PSO), Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (TAC), serta Biaya Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO), lebih jauh disebutkan bahwa setiap penyelenggara sarana perkeretaapian yang menggunakan prasarana perkeretaapian wajib membayar biaya penggunaan prasarana perkeretaapian kepada Badan Usaha penyelenggara prasarana perkeretaapian, atau biasa disebut *Track Access Charge* (TAC). Kemudian dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2013 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara disebutkan bahwa biaya penggunaan prasarana perkeretaapian atau *Track Access Charge* (TAC) adalah biaya yang harus dibayar oleh penyelenggara sarana perkeretaapian untuk penggunaan prasarana perkeretaapian yang dioperasikan oleh penyelenggara prasarana perkeretaapian. Pada peraturan ini dijelaskan tata cara perhitungan besaran TAC dan juga perhitungan IMO (*Infrastructure Maintenance and Operation*) yang harus disediakan Pemerintah selaku pemilik prasarana perkeretaapian untuk merawat dan mengoperasikan prasarana perkeretaapian seperti rel, persinyalan, peralatan telekomunikasi dan aliran listrik yang merupakan milik negara. Selain itu diatur pula tata cara

⁵⁰³ Yuli Nugrahini, Analisis Kinerja Pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Penumpang Kelas Ekonomi, *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol. 23 No. 1, April 2012, hlm. 19 – 36.

perhitungan besaran TAC yang diperbaharui kembali dengan adanya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Perhubungan.

Dalam penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik (*Public Service Obligation*), terdapat beberapa kendala ataupun permasalahan yang dialami oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Kendala atau permasalahan tersebut dapat dilihat dari berbagai aspek atau sudut pandang. Terdapat beberapa kendala yang berasal dari faktor eksternal, seperti masih adanya pelemparan yang dilakukan oleh masyarakat yang tidak bertanggung jawab terhadap kereta api yang dapat merusak sarana kereta api tersebut. Selain itu masih sering pedagang asongan naik ke atas kereta api di beberapa stasiun. Hal ini melanggar ketentuan peraturan yang ada dan juga tentu saja mengganggu kenyamanan penumpang ataupun calon penumpang kereta api.

Terhitung 1 Januari 2012, PT. Kereta Api Indonesia (Persero) mengeluarkan larangan aktifitas pedagang yang berdagang di atas kereta dan di lingkungan stasiun. Tujuannya adalah untuk menciptakan ketertiban dan kenyamanan pengguna kereta. Pelarangan pedagang asongan maupun pedagang kaki lima di stasiun ini mengacu pada Pasal 38 UU No.32 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian. Dalam peraturan tersebut tertulis ruang manfaat jalur kereta api diperuntukkan bagi pengoperasian kereta api dan merupakan daerah yang tertutup untuk umum. Dasar hukum lainnya adalah Pasal 173 UU No.32 Tahun 2007, yang menyatakan bahwa masyarakat wajib ikut serta menjaga ketertiban, keamanan, dan keselamatan penyelenggaraan perkeretaapian.⁵⁰⁴

Pelarangan ini dilakukan karena keberadaan pedagang asongan dan pedagang kaki lima di gerbong maupun di kawasan stasiun kereta api dinilai dapat mengganggu ketertiban, keamanan, dan keselamatan penyelenggaraan

⁵⁰⁴ Hukumonline, Stasiun KA Bebas Pedagang Asongan, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt512f08e22fb74/stasiun-ka-bebas-pedagang-asongan> , diakses 20 April 2017.

perkeretaapian. Hal ini dapat dijelaskan pada Pasal 124 PP No.72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api juga disebutkan bahwa setiap orang dilarang masuk ke dalam peron stasiun, kecuali petugas, penumpang yang memiliki karcis, dan pengantar/penjemput yang memiliki karcis peron.⁵⁰⁵ Jadi, atas dasar tersebut pedagang asongan dilarang berjualan baik di dalam gerbong maupun dalam kawasan stasiun kereta api. Selain itu juga terdapat kendala mengenai kondisi jalan atau track dari kereta api, baik rel, bantalan rel, batubalas, dan lain-lain yang dapat dikatakan belum cukup memadai sehingga hanya dapat dilalui kereta api dengan kecepatan yang terbatas. Menurut undang-undang, jalan atau track dari kereta api merupakan prasarana pokok milik pemerintah, yang secara tersirat dapat dimaknai bahwa pembangunan dan perawatan prasarana tersebut merupakan tanggung jawab dari pemerintah.⁵⁰⁶

Pelarangan tersebut dilakukan untuk meningkatkan pelayanan perjalanan kereta api, dan dilakukan dengan pertimbangan bahwa jika ada pihak-pihak lain yang mencoba masuk ke dalam area kereta api, itu akan berpotensi mengakibatkan hambatan pola operasi kereta api dan keamanan perjalanan kereta api, termasuk “*on time performance*”. Kaitannya dengan pelarangan adanya pedagang asong, ketika ada pedagang asong petugas pengatur perjalanan kereta api harus memberi peringatan, yang dalam SOP sebenarnya tidak perlu ada.

Tanggung jawab pemerintah dapat dilihat melalui skema pendanaan IMO (*Infrastructure Maintenance and Operation*). Dalam SKB 3 DIRJEN No. SK. 95/HK.101/DRJD/1999, No. KEP-37/A/1999 dan No. 3998/D.VI/06/1999, diatur mengenai pendanaan perkeretaapian melalui skema pendanaan PSO (*Public Service Obligation*), IMO (*Infrastructure, Maintenance and Operation*) dan TAC (*Track Access Charge*).

⁵⁰⁵ *Ibid.*

⁵⁰⁶ Hasil wawancara dengan Adriana Yudistiara, selaku Manager *Track Access Charge* (TAC) PT Kereta Api Indonesia (Persero), di Kantor Pusat PT KAI (Persero) Jl. Perintis Kemerdekaan No.1 Bandung, 14 Juni 2017.

Definisi berdasarkan SKB 3 DIRJEN No. SK. 95/HK.101/DRJD/1999, No. KEP-37/A/1999 dan No. 3998/D.VI/06/1999:⁵⁰⁷

1. PSO (*Public Service Obligation*) adalah subsidi Pemerintah kepada penumpang kelas ekonomi yang dihitung berdasarkan selisih antara biaya operasi angkutan kelas ekonomi dengan tarif yang ditetapkan oleh Pemerintah.
2. IMO (*Infrastructure Maintenance and Operation*) adalah biaya yang harus ditanggung oleh pemerintah atas perawatan dan pengoperasian prasarana kereta api yang dimiliki oleh Pemerintah.
3. TAC (*Track Access Charge*) adalah biaya yang harus dibayarkan oleh Badan Penyelenggara kepada Pemerintah atas penggunaan prasarana kereta api yang dimiliki oleh Pemerintah, seperti melewati prasarana jalan raya milik pemerintah sebagai perlintasan kereta api.

PT. Kereta Api Indonesia (Persero) diwajibkan untuk melakukan perawatan dan pengoperasian prasarana kereta api milik pemerintah menggunakan dana pemerintah melalui skema pendanaan IMO (*Infrastructure Maintenance and Operation*). Skema pelaksanaan IMO ini diserahkan kepada PT Kereta Api (Persero) sebagai badan usaha penyelenggara perkeretaapian, karena pemerintah kekurangan SDM.

Skema yang telah disepakati ini tidak sepenuhnya terlaksana, kendala yang dihadapi untuk pelaksanaan PSO adalah keterbatasan keuangan negara (meskipun dalam penyusunan SKB telah disebutkan bahwa pelaksanaan skema PSO, IMO, dan TAC menyesuaikan kemampuan keuangan negara). Karena kendala tersebut, yang dihadapi adalah tidak adanya dana untuk melaksanakan IMO. Akibat tidak terselenggaranya pendanaan oleh pemerintah untuk perawatan dan pengoperasian prasarana kereta api yang dimiliki oleh pemerintah, hal ini tentu berdampak secara nyata terhadap kondisi prasarana kereta api yang dimiliki oleh pemerintah yang berujung kepada kurang maksimalnya pelayanan yang diberikan kepada penumpang kereta api.

⁵⁰⁷ Yuli Nugrahini, *Op.Cit.*, hlm. 24.ajang

Dengan mempertimbangkan keterbatasan dana pemerintah, dan oleh karena PT Kereta Api Indonesia (Persero) hanya satu-satunya penyelenggara perkeretaapian, skema PSO, IMO, dan TAC akhirnya dibingkai dalam satu formulasi dan muncullah derivatifnya yaitu Netto PSO yang dijustifikasi dari selisih antara PSO+IMO-TAC.⁵⁰⁸

Kendala pelaksanaan kebijakan PSO ialah:⁵⁰⁹

1. Mekanisme pemberian PSO, IMO dan TAC sampai saat ini dilakukan secara netto yaitu $\text{netto} (\text{PSO} + \text{IMO} - \text{TAC})$;
2. Pemberian dana pada mekanisme PSO, IMO dan TAC sampai saat ini hanya berdasarkan pada dana yang tersedia di APBN;
3. Kebijakan yang diambil oleh Pemerintah adalah meminimalkan standar pelayanan angkutan publik dengan memberikan toleransi yang besar yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan *basic comfort*. Hal ini terjadi juga dengan perawatan prasarana (IM);
4. TAC saat ini cenderung sebagai *balancing factor* dari perhitungan PSO, IMO, bukan sebagai *policy instrument* bagi Pemerintah.

Jumlah TAC yang sangat besar mengakibatkan jumlah PSO yang diterima PT. Kereta Api Indonesia (Persero) menjadi berkurang. Bahkan pada tahun 2000 sampai dengan tahun 2003 jumlah PSO yang diterima menjadi jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah yang ditagih karena harus dikurangi jumlah TAC yang sangat besar. Sedangkan pada tahun 2005 sampai dengan tahun 2007 TAC cenderung sebagai *balancing factor* dari perhitungan PSO, jumlah TAC disamakan dengan IMO. Dapat disimpulkan bahwa TAC ini merupakan mekanisme pemerintah untuk menghindari dari skema pendanaan perawatan dan pengoperasian prasarana kereta api yang dimiliki oleh pemerintah (IMO). Kendala lainnya dapat dilihat dari aspek pembiayaan penyelenggaraan *Public Service Obligation* (PSO). Dana PSO yang disediakan pemerintah untuk melaksanakan angkutan penumpang kereta api kelas

⁵⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 25.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 25-29.

ekonomi belum memadai,⁵¹⁰ sehingga berdampak kepada kualitas pelayanan dan bahkan mengganggu kelangsungan perusahaan.

Belum memadainya dana PSO yang disediakan pemerintah dapat dinilai dari jumlah dana yang dicairkan oleh pemerintah atas penyelenggaraan angkutan PSO tersebut. Pemerintah memang akan membayar biaya operasi PSO tersebut berikut dengan margin yang diharapkan oleh perusahaan. Hanya saja jumlah margin yang diizinkan tersebut maksimal 10% (sepuluh persen) dari total biaya operasi, jumlah ini dinilai PT. Kereta Api Indonesia (Persero) sangat tipis dan kurang menguntungkan. Berbeda dengan kereta api komersial, PT. Kereta Api Indonesia (Persero) lebih leluasa dalam menentukan tarif kereta api dan akan jauh lebih menguntungkan perusahaan.⁵¹¹

Kendala lainnya adalah proses administrasi dan penetapan atau penandatanganan Kontrak PSO tidak dapat diselesaikan tepat pada awal tahun anggaran.⁵¹² Pada tahun 2013, kontrak PSO baru ditandatangani pada tanggal 18 Juni 2013. Kondisi tersebut merugikan PT. Kereta Api Indonesia (Persero), sebab harus menyediakan dana selama sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan untuk penyelenggaraan angkutan PSO. Sehingga sangat berpengaruh terhadap aliran kas (*cash flow*) perusahaan. Selain itu, kegiatan selama 6 (enam) bulan berjalan yang dilaksanakan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) tidak ada ikatan hukum dan dapat merugikan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) bila terjadi hal-hal yang mengandung resiko.⁵¹³

Selain itu pencairan dana penyelenggaraan angkutan PSO harus melalui proses verifikasi yang dilakukan oleh Tim Verifikasi yang dibentuk oleh Direktorat Jenderal Perkeretaapian yang memakan waktu cukup panjang, sehingga pembayaran terlambat diterima. Hal ini akan menambah beban likuiditas PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

⁵¹⁰ Taufik Hidayat, *Op.Cit.*, hlm.71.

⁵¹¹ Hasil wawancara dengan Handy Purnama, selaku *Vice President Public Service Obligation, Infrastructure Maintenance Operation and Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero), di Kantor Pusat PT KAI Jl. Perintis Kemerdekaan No.1 Bandung, Tanggal 6 Desember 2016.

⁵¹² Taufik Hidayat, *Loc.Cit.*

⁵¹³ *Ibid.*, hlm. 72

Dalam SKB 3 DIRJEN No. SK. 95/HK.101/DRJD/1999, No. KEP-37/A/1999 dan No. 3998/D.VI/06/1999, pasal 19 ayat (1) disebutkan bahwa: “Bappenas dan/atau Departemen Keuangan melakukan evaluasi dan persetujuan anggaran sesuai dengan kemampuan pembiayaan Negara untuk pelayanan umum angkutan kereta api kelas ekonomi.”⁵¹⁴

Adanya klausul “sesuai dengan kemampuan pembiayaan Negara”, menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian pendanaan PSO oleh pemerintah, sebab dapat ditafsirkan bahwa pemerintah tidak berkewajiban memenuhi seluruh kompensasi PSO yang dibutuhkan⁵¹⁵ sesuai Kontrak PSO antara PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dengan Direktur Jenderal Perkeretaapian.

Seperti tahun 2014, dana PSO yang berasal dari APBN dikatakan akan mengalami pemotongan anggaran oleh pemerintah sebesar Rp 352.000.000.000,- (tiga ratus lima puluh dua milyar rupiah) sehubungan dengan adanya penghematan anggaran di seluruh kelembagaan/kementerian.⁵¹⁶ Beberapa kendala yang terjadi dari aspek pembiayaan dapat memberi dampak kepada PT. Kereta Api Indonesia (Persero) secara umum, yang secara tidak langsung juga berpengaruh kepada PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

⁵¹⁴ *Ibid.*, hlm. 73.

⁵¹⁵ *Ibid.*,

⁵¹⁶ Hasil wawancara dengan Handy Purnama, selaku *Vice President Public Service Obligation, Infrastructure Maintenance Operation and Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero), di Kantor Pusat PT KAI Jl. Perintis Kemerdekaan No.1 Bandung, Tanggal 6 Desember 2016.