

BAB VI

REKONSTRUKSI PENGATURAN RESTRUKTURISASI PT KERETA API INDONESIA (PERSERO) BERBASIS *PUBLIC SERVICE* YANG BERKEADILAN

A. Pengaturan Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) Sebagai Badan Usaha Milik Negara

Pengaturan restrukturisasi PT KAI sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sangat dipengaruhi aspek hukum dan ekonomi dalam pengelolaan kegiatan usahanya. Kebijakan restrukturisasi membawa konsekuensi besar, tidak sekedar mengalihkan fokus manajemen dari aspek operasional pengadaan jasa/produk ke pelayanan pelanggan dengan prioritas pencapaian kinerja di unit-unit organisasi, namun juga merubah struktur atau tatanan standar dan ukuran pencapaian kinerja, dan yang lebih penting lagi diharapkan akan melekatkan pola pikir (*mindset*), perilaku dan budaya kepuasan pelanggan kepada seluruh pegawai sampai dengan petugas pelaksana di lapangan. Kebijakan restrukturisasi PT KAI merupakan akibat dari dua bidang transplantasi hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan 2007 Tentang Perkeretaapian.

Kondisi ekonomi berpengaruh terhadap kebijakan pengelolaan moda transportasi kereta api di Indonesia. Kebijakan bersifat *public service* dan *profit oriented* mengakibatkan PT KAI melakukan transformasi perubahan tata kelola organisasi⁵¹⁷. Mathew Horsman & Andrew Marsha dalam *After The Nation-State*⁵¹⁸ menyatakan bahwa :

In considering the transformation of the nation state it is important to remember how it evolved. As the guarantor of security to a community, it

⁵¹⁷ Toto Pranoto, Nurudin Sobari, *Op. Cit.*, hlm. 9, mengutip pendapat (Davidson) tentang perilaku perubahan organisasi yaitu : KAI mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan mendasar dalam sebuah organisasi, yaitu: misi: apa yang akan dicapai; persaingan: bagaimana menangkan persaingan; kinerja: bagaimana mengoptimalkan hasil; perubahan: bagaimana menyesuaikan dan memanfaatkan perubahan.

⁵¹⁸ Mathew Horsman & Andrew Marshall dalam *After The Nation-State*, Harper Collins Publishers, 1994, hlm. 234.

has a monopoly on legitimate force. It possesses not only its military and police but a wide array of powers to intervene in the lives of its citizens. These are balanced by civil and political rights, in different ways in different countries, with some putting the onus on state security, others on individual liberty. In its role as sponsor of a national economy, the nation-state traditionally has used a range of policy tools to accomplish tasks determined by its own formulation and elaboration of the national interest, subject to (periodic) influence from the citizens it represented. These included, at various times and in varying mixes, credit controls, exchange-rate manipulation, tax incentives, business regulation, even direct state intervention by way of public control of companies. Particularly since the 1930, but as early as the late nineteenth century, the state in the developed world undertook to humanize capitalism, even as, in Herman Van der Wee's words, 'the competitive free-market system continued to hold sway. The nation state grew in stature as it took on these responsibilities. It generated a climate of expectation: citizens, companies, and unions alike were invited to depend on the nation state as arbiter, enabler, as impartial court of last appeal in the domestic economy.

Monopoli negara pada moda transportasi mengakibatkan PT KAI terbelenggu dengan harga produk ditentukan oleh negara akibatnya mutu/kualitas pelayanan rendah. Hal ini tentunya merugikan masyarakat atau konsumen. Jumlah produk angkutan kereta api sangat tergantung dari ketersediaan *rolling stock* yang dimiliki PT KAI. Jumlah produk yang tersedia kadangkala terganggu oleh kemampuan merawat *rolling stock* sesuai dengan siap operasi KA, cadangan yang tersedia, maupun yang sedang dalam proses perawatan di workshop PT KAI. Dalam monopoli cenderung terjadi pemborosan penggunaan sumber daya ekonomi, karena produsen tidak beroperasi pada biaya rata-rata minimum artinya perusahaan sering beroperasi secara tidak efisien. Pada pasar monopoli sering terjadi eksploitasi atau tekanan baik terhadap konsumen maupun pemilik faktor produksi karena suply terbatas sedangkan demand sangat tinggi. Konsumen cenderung membayar produk dengan harga murah, sementara pemilik faktor produksi dibayar dengan harga yang rendah pula.

Pada akhir pemerintahan Orde Baru, globalisasi di bidang hukum dan ekonomi sangat terasa mempengaruhi kebijakan penyelenggaraan *public*

service yang terkait dengan pemenuhan hajat hidup masyarakat. Hingga pada tahun 1990, pemerintah membuat kebijakan merubah bentuk badan usaha yang pengelolaan perkeretaapian menjadi perusahaan umum. Perubahan tersebut dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1990 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) Kereta Api berubah menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Kereta Api. Kegiatan usaha Perusahaan Jawatan Kereta Api semula merupakan Kegiatan Usaha Negara berubah menjadi kegiatan Badan Usaha Milik Negara. Dengan demikian terjadi perubahan pengelolaan kegiatan usaha yang semula kegiatan usaha perkeretaapian dikelola langsung oleh negara dialihkan pengelolaan kegiatan usahanya kepada Badan Usaha Milik Negara. Selanjutnya setelah terbit Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas Pemerintah merubah status badan usaha perkeretaapian menjadi Perusahaan Perseroan yaitu dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1998 Tentang Perubahan Bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Kereta Api menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) PT Kereta Api (Persero) yang saat ini disebut PT KAI (Persero). Operator perusahaan perkeretaapian di Indonesia saat ini adalah PT KAI atau dikenal dengan nama PT KAI. Kebijakan restrukturisasi terhadap perubahan bentuk badan usaha dari PERUMKA menjadi Perseroan Terbatas membawa konsekuensi hukum bagi pemerintah atas nama kepentingan publik terkait dengan tata kelola korporasi. Badan usaha PERUM menjalankan kegiatan usaha lebih utama kepada misi *public service* dari pada misi *profit oriented*, dan bahkan Perum tidak dituntut untuk mendapatkan keuntungan dalam kegiatan usaha.

Dengan perubahan bentuk badan usaha menjadi PT KAI maka kebijakan restrukturisasi perusahaan perkeretaapian telah mentransplantasi norma, kriteria, persyaratan dan prosedur tentang tata kelola perusahaan yang semula bermisi *public service* menjadi perusahaan dengan misi *private service* dan sekaligus misi *profit oriented*.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah sangat dipengaruhi kepentingan hukum dan ekonomi. Kepentingan hukum dan ekonomi demikian erat dan saling mempengaruhi untuk memenuhi berbagai kebutuhan manusia dalam pergaulan hidupnya. Perkembangan ekonomi akan mempengaruhi peta hukum. Sebaliknya perubahan hukum juga akan memberikan dampak yang luas terhadap ekonomi. Demikian pula dengan kebijakan restrukturisasi PT KAI yang dibuat oleh pemerintah sangat dipengaruhi kepentingan hukum dan ekonomi. Deregulasi yang dilaksanakan pemerintah pada dasarnya merupakan produk hukum karena menyangkut peraturan dan telah terbukti memberikan dampak yang luas dalam kehidupan perekonomian nasional⁵¹⁹.

Posner menganalisis korelasi antara hukum dan ekonomi dengan mengemukakan dua teori, *pertama* teori formal (teori hukum dari Cicero, Coke, Blackstone, Langdell dan Frankfurter) dan *kedua*, teori ekonomi dengan seluruh unsur normatif maupun muatan positif, seperti efisiensi dan maksimalisasi harta kekayaan. Teori yang terakhir menganggap teori formal tidak memadai untuk menjangkau penegakan hukum. Untuk mengevaluasi pandangan tersebut diperlukan pembedaan antara "otonomi", "kenetralan", dan "objektivitas" sebagai tolok ukur hukum. Otonomi mengacu pada swasembada hukum dan memiliki dua aspek. Yang pertama adalah otonomi hukum terlepas dari pergaulan hidup. Ide yang mengatakan bahwa hukum mempunyai logika internal sendiri dan bila hukum berubah merupakan reaksi terhadap kecepatan internalnya, dan bukan reaksi terhadap tekanan-tekanan politik dan ekonomi. Otonomi adalah kebebasan atau kemandirian pemikiran hukum dari disiplin-disiplin lainnya, seperti ilmu ekonomi. Jika otonomi dalam salah satu atau kedua arti dipandang sebagai bahan formal hukum, maka analisis ekonomi terhadap hukum tidak boleh dianggap formalistis. Namun, hal itu merupakan bentuk analisis yang tidak memihak atau netral dalam arti membuahkan hasil-hasil yang akan memaksakan kesepakatan di antara pihak-pihak yang

⁵¹⁹ Johanes Ibrahim Lindawaty Sewu, *Hukum Bisnis Dalam Persepsi Manusia Moder*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm 45-46.

mempunyai nilai-nilai dan keinginan-keinginan yang berbeda. Terlebih, hal itu dapat saja bersifat obyektif. Obyektif bukan berarti adanya pertentangan bagaimana hal ikhwal tersebut ada dalam realita, karena tidak seorangpun mengetahui secara pasti hal-ikhwal tersebut sebenarnya. Hal ini berarti adanya kemampuan untuk memaksakan adanya kesepakatan antara semua anggota kelompok untuk taat pada asas-asas yang sama. Selanjutnya, Posner mengajukan sebuah teori tentang "*rule of law*" dalam arti sebuah sistem kontrol sosial yang diselenggarakan sesuai dengan norma-norma. Dikaitkan dengan analisis ekonomi terhadap hukum, maka hukum akan dibantu untuk menempatkan suatu kasus pada posisi yang lebih baik. Selanjutnya, Posner menyatakan bahwa terdapat hal yang penting dalam konstruksi pragmatis dan ekonomis dalam membentuk doktrin-doktrin hukum⁵²⁰.

Kegiatan usaha perusahaan perkeretaapian melibatkan berbagai persoalan yang sangat kompleks, *Pertama* ditinjau dari aspek *owner* (kepemilikan), bahwa berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas maka kepemilikan saham PT Kereta Api dimiliki oleh Negara. Antara Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dengan Undang Undang Nomor 23 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian menandai era baru 2007 Tentang Perkeretaapian sangat berkaitan. Pertama kedua Undang-Undang ini disusun berdasarkan kepentingan perkeretaapian di Indonesia, dengan tiga visi mendasar yaitu: (1) menghilangkan monopoli BUMN, (2) membuka peluang swasta dan Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kota/Kabupaten untuk berpartisipasi dalam menyelenggarakan tatanan perkeretaapian, dan (3) memungkinkan pemisahan penyelenggaraan prasarana dan sarana yang semula terintegrasi. Undang-Undang tersebut bermaksud membuka kompetisi dalam menyelenggarakan perkeretaapian dimana Pemerintah adalah pembina dan penanggung jawab penyelenggara perkeretaapian. Undang-Undang tersebut mengamanatkan bahwa: *pertama* penyelenggaraan prasarana dan sarana

⁵²⁰ Johanes Ibrahim Lindawaty Sewu, *Ibid*, hlm. 45-46.

perkeretaapian harus dilaksanakan oleh badan usaha, yang dapat berbentuk BUMN/BUMD atau swasta, atau kerjasama pemerintah dengan swasta. Pada masa yang akan datang perusahaan kereta api dapat diprivatisasi dengan menjual sahamnya kepada swasta di Bursa Saham. PT KAI kemungkinan besar berubah menjadi perusahaan swasta dan tidak menjadi monopoli negara lagi. *Kedua* ditinjau dari aspek regulator, maka Pemerintah dalam hal ini Departemen Perhubungan berfungsi sebagai regulator perkeretaapian. Dalam hal ini Pemerintah menyiapkan perangkat sistem berupa jalan rel dan jembatan, perangkat sinyal telekomunikasi yang menjadi prasarana milik pemerintah. *Ketiga* dengan adanya privatisasi maka operator perkeretaapian menjadi multi operator. PT KAI sebagai operator mengalami berbagai perubahan bentuk badan usaha, oleh karena itu pemerintah sebagai regulator harus memberikan dukungan berupa regulasi yang baik dan adil kepada operator perkeretaapian khususnya PT KAI masa depan para operator perkeretaapian dapat berkembang dan berdaya saing satu sama lain termasuk bersaing dengan moda transportasi lainnya.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas. Dalam pembahasan. Tri Budiyo⁵²¹ mengutip pendapat Sutan Remi Sjahdeni menguraikan analisisnya terhadap permasalahan tersebut dalam konstataasi sebagai berikut: Terasa sekali betapa kentalnya pengaruh doktrin-doktrin atau asas-asas hukum perseroan Inggris pada UU PT karena, doktrin-doktrin atau asas-asas hukum ini telah diintegrasikan ke dalam UU PT itu oleh para perancangannya. Secara tidak langsung hal itu diakui oleh Normin S. Pakpahan, yang merupakan salah satu dari tim inti yang menyusun RUU tentang Perseroan Terbatas tersebut, ketika dalam bukunya yang berjudul

⁵²¹ Tri Budiyo, mengutip pendapat Sutan Remi Sjahdeni mengakui bahwa sekalipun dalam dokumen pembahasan RUU PT dan juga dalam Sejarah pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-Undangan, Departemen Kehakiman, tidak dapat dijumpai secara eksplisit bahwa UU PT disusun dengan pengacu pada hukum korporasi atau UU perseroan di Inggris atau negara-negara lain yang menganut sistem *common law*, tetapi secara implisit pengaruh itu nampak jelas.

Hukum Perusahaan Indonesia mengemukakan tentang berlakukanya doktrin *Piercing the Corporate Veil* pada UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana hal tersebut ditentukan dalam Pasal 3 ayat (2). Doktrin *Piercing the Corporate Veil* adalah salah satu doktrin yang dikenal dalam hukum perseroan Inggris dan negara-negara yang menganut *common law system*. Korelasi antara dua Undang-Undang Perseroan Terbatas dengan Undang-Undang Perkeretaapian terkait dengan tata kelola perusahaan perkeretaapian dalam bentuk implementasi *good corporate goverment* yang mengedepankan pakta integritas⁵²² atas pengungkapan wajib (*mandatory disclosures*) dan pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*) atas informasi yang diharuskan diungkapkan oleh peraturan yang berlaku. Ambiguitas kepentingan tersebut harus diintegrasikan dan disinergikan dengan visi dan misi perusahaan sehingga interaksionisme simbolik atas kebijakan restrukturisasi dapat diharmonisasikan.

BUMN adalah suatu badan usaha yang seluruh modalnya atau sebagian besar modalnya adalah milik negara. Namun demikian, titik berat jawaban atas pertanyaan yang disampaikan tersebut sering kali sangat tergantung pada institusi mana yang ditanya. Jika yang ditanya BUMN itu sendiri, Kementerian BUMN, atau Komisi VI DPR RI, maka jawabannya cenderung mengatakan bahwa BUMN adalah badan usaha. Jika yang ditanya adalah kementerian teknis atau regulator BUMN tersebut, atau Komisi DPR-RI yang menjadi mitra

⁵²² Pakta Integritas PT KAI meliputi: *pertama* prinsip-prinsip itikad baik, dengan kecermatan yang tinggi, dan dalam keadaan bebas, mandiri atau tidak dibawah tekanan, maupun pengaruh dari pihak lain (*independency*); *kedua*: prinsip penuh kehati-hatian (*duty of care and loyalty*) demi untuk kepentingan yang terbaik bagi perusahaan, dengan mengindahkan berbagai sumber informasi, keterangan dan telah melakukan perbandingan yang cukup, sebagaimana layaknya kami mempertimbangkan keputusan bagi kepentingan diri kami sendiri (*prudent person rule*); *ketiga* keputusan kami tidak memiliki kepentingan pribadi atau tujuan untuk melakukan sesuatu untuk manfaat diri sendiri, maupun kepentingan pihak dengan seluruh pihak yang terlibat dengan tindakan di atas; *keempat* dalam melaksanakan proses tersebut dengan yang terkait dengan diri kami, atau pihak yang terafiliasi dengan kami, dan dengan demikian tidak memiliki posisi yang mengandung potensi benturan kepentingan (*conflict of interest rule*), termasuk pemahaman yang cukup tentang berbagai peraturan dan kewajiban normatif lainnya yang terkait, dan memenuhi seluruh ketentuan dan peraturan perundang-undangan, termasuk mempertimbangkan *best practise*, yang dipandang perlu, penting, dan kritikal dalam proses tersebut (*duty abiding the law*).

kerja kementerian teknis, dan aparat hukum, maka jawabannya cenderung menyatakan BUMN adalah milik negara. Kecenderungan jawaban tersebut juga menjadi kecenderungan dalam penetapan kebijaksanaan oleh institusi yang bersangkutan. Operasi kereta api sarat dengan kewajiban menyelenggarakan pelayanan untuk publik, dengan diatur oleh pemerintah dalam pengoperasian KA. Namun dalam manajemennya, PT KAI memiliki karakter perusahaan privat. Kombinasi yang unik antara manajemen pelayanan publik dan manajemen badan usaha privat ini menciptakan suatu politik-manajemen unik pada penyelenggaraan bandar udara dan kereta api serta BUMN lain yang semacam⁵²³.

Salah satu isu terpenting dalam Restrukturisasi Perkeretaapian adalah meletakkan moda transportasi kereta api setara (*equal treatment*) dengan moda transportasi darat lainnya. Beberapa isu strategis telah diatur dalam Undang-Undang Perkeretaapian Nomor 13 Tahun 1992 dan Undang-Undang Perkeretaapian Nomor 23 Tahun 2007 yang baru. Namun, paket kebijakan tentang perkeretaapian tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan dan masih menimbulkan persoalan lain⁵²⁴. Persoalan dimaksud adalah upaya dari negara melalui BUMN perkeretaapian dalam memberikan pelayanan publik (*public service*) kepada pelanggan dengan cara yang efektif dan efisien.

Setiap pelanggan kereta api mempunyai kepentingan yang berbeda-beda. Kepentingan yang berbeda-beda tersebut membuat pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) bersuara dan ikut menitipkan suaranya. Proses tawar menawar (*bargaining*) antar aktor pembuat kebijakan dengan menggunakan kebebasan dan kewenangannya sering disalahgunakan bukan untuk mensinkronkan kepentingan rakyat, melainkan untuk kekuasaan (*power*)⁵²⁵.

Kebijakan pelayanan publik harus dirumuskan secara tepat dan akurat. Untuk merumuskan formulasi sebuah kebijakan, fase perumusan masalah

⁵²³ Edie Haryoto, *Transportasi Pro Rakyat*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 6-7.

⁵²⁴ Edie Haryoto, *Ibid.*, hlm. 290

⁵²⁵ Sahya Anggara, *Kebijakan Publik*, Pustaka Setia, Bandung, 2014, hlm. 2.

merupakan fase yang sangat krusial dan menentukan. Fase perumusan masalah menjadi fundamen dasar dan langkah awal dalam membuat kebijakan. Langkah awal ini akan menentukan cara kebijakan tersebut akan disusun. Jika masalah yang diangkat salah, akan berakibat fatal. Oleh karena itu, tidak jarang kebijakan publik yang pada akhirnya menyengsarakan, bukan berpihak pada rakyat.

Mengingat pentingnya fase ini, William Dunn (1999: 226) menyatakan ada empat tahap dalam perumusan masalah, antara lain *problem search* (pencarian masalah), *problem definition* (pendefinisian masalah), *problem specification* (menspesifikasi masalah), dan *problem sensing* (pengenalan masalah)⁵²⁶. Sahya Anggara mengutip pendapat Robert B. Seidman, Aan Seidman, dan Abeysekere yang menyatakan bahwa bahwa suatu masalah dapat muncul akibat dari adanya beberapa hal yang ditesiskannya tidak berjalan sebagaimana mestinya, yaitu⁵²⁷ :

1. *Rule* (peraturan), peraturan dimaksudkan untuk mengatur segala perilaku manusia. Peraturan dalam hal ini menyangkut semua masalah publik atau masalah yang ditimbulkan oleh publik. Masalah publik dapat muncul jika: a) rancunya atau membingungkannya bahasa yang digunakan dalam peraturan, seperti tidak dijelaskannya hal-hal yang dilarang dan yang harus dilakukan oleh masyarakat; b) beberapa peraturan berpeluang menyebabkan perilaku bermasalah; c) peraturan sering memperluas penyebaran perilaku bermasalah, bukan menghilangkannya; d) peraturan membuka peluang bagi perilaku Yang tidak transparan; e) peraturan memberikan wewenang berlebih pada pelaksana peraturan untuk bertindak represif.
2. *Opportunity* (kesempatan), seorang individu akan dapat melakukan perilaku bermasalah jika kesempatan yang ada terbuka lebar. Jika kesempatan terbuka, hal itu dapat memengaruhi seorang individu untuk berperilaku menyimpang. Dalam hal ini, lingkungan menjadi faktor yang dominan penyebab perilaku yang menyimpang.
3. *Capacity* (kemampuan), hal tersebut berkaitan dengan pertukaran yang disebabkan tidak dapat memerintah para individu untuk melakukan hal-hal di luar kemampuannya. Oleh karena itu, perlu adanya pemahaman mengenai kondisi-kondisi dari setiap individu
4. *Communication* (komunikasi), munculnya perilaku bermasalah dapat diakibatkan ketidaktahuan masyarakat tentang suatu peraturan.

⁵²⁶ Sahya Anggara, *Ibid.*, hlm. 28.

⁵²⁷ Sahya Anggara, *Ibid.* hlm., 30-31

Ketidaktahuan tersebut dipicu oleh komunikasi yang tidak berjalan dengan baik (*miss-communication*). Permasalahan komunikasi sebenarnya merupakan permasalahan klasik di negara yang kaya akan budaya dan sangat plural ini.

5. *Interest* (kepentingan), kategori ini dapat digunakan untuk menjelaskan pandangan individu tentang akibat dan manfaat dari setiap perilakunya. Akibat dan manfaat yang ditimbulkannya bisa dalam bentuk materiil (keuntungan ekonomi) dan non-materiil (pengakuan dan penghargaan).
6. *Process* (proses), proses merupakan sebuah instrumen yang digunakan dalam menemukan penyebab perilaku bermasalah yang dilakukan dalam atau oleh suatu organisasi. Beberapa proses yang digunakan untuk merumuskan masalah dalam organisasi, antara lain proses pengumpulan *input*, proses pengolahan *input* menjadi keputusan, proses *output*, dan proses umpan balik.
7. *Ideology* (nilai dan/atau sikap), sekumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak. Suatu nilai yang berlaku dalam masyarakat merupakan hasil kesepakatan bersama dalam sebuah kelompok. Kemungkinan terjadinya konflik sangat besar mengingat nilai tersebut hidup dalam masyarakat yang plural dan heterogen (sebuah nilai yang dianut sering tidak sesuai dengan pandangan setiap kelompok).

Kebijakan publik menunjuk pada keinginan penguasa atau pemerintah yang idealnya dalam masyarakat demokratis merupakan cerminan pendapat umum (*public opinion*). Terdapat korelasi yang sangat erat antara kebijakan publik dengan opini publik. Kebijakan publik mempengaruhi pembentukan opini publik, setidaknya opini publik itu merupakan respons terhadap kebijakan publik. Selanjutnya Sahya Anggara menyatakan bahwa untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan efektif, diperlukan sejumlah hal⁵²⁸:

Pertama, adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga publik dapat mengetahui kebijakan yang telah diputuskan. *Kedua*, kebijakan ini juga harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya. *Ketiga*, diperlukan adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui kebijakan ini yang dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak. Dalam masyarakat otoriter, kebijakan publik adalah keinginan penguasa semata sehingga penjabaran di atas tidak berjalan. Dalam masyarakat demokratis, yang sering menjadi persoalan adalah cara menyerap opini publik dan

⁵²⁸ Sahya Anggara, *Ibid.*, hlm. 39.

membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik. Kemampuan para pemimpin politik untuk berkomunikasi dengan masyarakat, untuk menampung keinginan mereka adalah suatu hal, tetapi sama pentingnya adalah kemampuan para pemimpin untuk menjelaskan kepada masyarakat alasan suatu keinginan tidak bisa dipenuhi. Secara konseptual perspektif kebijakan publik berdasarkan substansinya, meliputi a) Kebijakan publik sebagai suatu konsep, kebijakan mempunyai makna yang berbeda dengan keputusan. Kebijakan pada dasarnya merupakan suatu proses pengambilan keputusan yang harus ditindaklanjuti dengan pelaksanaan keputusan tersebut.

Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa setiap kebijakan merupakan keputusan, sedangkan keputusan belum tentu menjadi sebuah kebijakan (apabila tidak diimplementasikan). Dalam hal ini implementasi dimungkinkan mengandung suatu langkah tindakan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan harus ditindaklanjuti dengan melegalformalkan keputusan. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah sebagai organisasi yang berwenang membuatnya sekaligus bersifat formal yang memiliki kekuatan legal untuk dilaksanakan. b) Kebijakan publik merupakan produk pemerintah, meskipun pendapat yang dikemukakan berbeda-beda, pada intinya para ahli kebijakan memiliki kesepakatan yang sama, yakni bahwa kebijakan publik merupakan produk dari pemerintah (termasuk lembaga-lembaga pemerintahan) yang ditujukan untuk memberikan arah dan pedoman untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan (termasuk masalah-masalah yang berhubungan dengan masyarakat/warga negara). Dalam prosesnya, kebijakan publik hendaknya bersifat komprehensif, yakni memperhatikan berbagai hal, yang mungkin dapat memengaruhi atau dipengaruhi. c) Elemen-elemen dalam sistem kebijakan publik, melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan publik bukan merupakan hal yang sederhana. Karena sifatnya yang dapat berimplikasi luas, baik kepada pemerintah maupun masyarakat, proses kebijakan publik dalam formulasinya perlu memperhatikan lingkungan.

Menurut Burdock, terdapat tiga aspek kebijakan yang perlu

diperhatikan, yaitu sebagai berikut⁵²⁹: 1) aspek kesejarahan. Perubahan kebijakan terjadi dalam konteks kebijakan yang sama yang pernah dibuat pada masa lalu; 2) Aspek lingkungan. Kebijakan publik tidak mungkin terlepas dari pengaruh lingkungan, yaitu ketika kebijakan tersebut dibangun dan dilaksanakan. 3) Aspek kelembagaan. Suatu kebijakan publik pasti akan selalu berhubungan dengan berbagai lembaga/institusi. Meskipun aspek-aspek penting yang dikemukakan di atas memiliki perbedaan konsep, secara kontekstual terdapat kesamaan pandangan, yaitu lingkungan, materi substansi kebijakan, dan organisasi/lembaga (*pengusul stakeholders; shareholders*). Ketiga aspek tersebut memiliki hubungan dan saling berkaitan satu sama lain.

Menurut Sedarmayanti mengutip pendapat Frederickson menawarkan pendekatan revitalisasi konsep publik melalui lima perspektif publik⁵³⁰:

1. Perspektif pluralis publik dipandang sebagai konfigurasi berbagai kelompok kepentingan, artinya setiap orang yang memiliki kepentingan sama akan bergabung membentuk kelompok, saling berinteraksi dan berkompetisi memperjuangkan kepentingan individu yang mereka representasikan.
2. Perspektif pilihan publik, berakar pada pemikiran ekonomi neoklasik yang mengasumsikan manusia sebagai individu rasional yang memaksimalkan kegunaan bagi diri sendiri untuk mencapai kesejahteraan.
3. Perspektif regulator, publik dapat direpresentasikan melalui Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan,
4. Perspektif penyedia layanan, publik dipandang target pelayanan, artinya, birokrat yang paling dekat dengan publik bertugas memberi pelayanan kepada publik yang terdiri dari individu dan kelompok.
5. Perspektif kewarganegaraan, mendapat tempat cukup istimewa dalam kajian administrasi publik modern.

Berdasarkan kelima perspektif di atas, dapat dijelaskan bahwa perspektif pluralis publik memberi ilustrasi mengenai kehidupan berdemokrasi yang umumnya terjadi di kalangan masyarakat. Perspektif pluralis mendapat kritik di antaranya sistem *check and balances* dalam sistem demokrasi sering

⁵²⁹ Sahya Anggara, *Ibid.*, hlm. 45-47.

⁵³⁰ Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik Reformasi Birokrasi Dan Kepemimpinan Masa Depan*, PT Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm. 69.

berjalan lamban sehingga menghambat kinerja perusahaan, sebab pengambilan keputusan membutuhkan konsensus setiap kelompok kepentingan, dan hal itu memakan waktu. Selain kritik rendahnya kecepatan dalam mencapai konsensus, perspektif pluralis menghadapi kritik dependensi terhadap sistem perwakilan. Perspektif pluralis dipandang terlalu banyak menghamburkan sumberdaya dalam mencapai kesepakatan.

Perspektif pilihan publik, mirip dengan pemikiran *utilitarian*. Menurut Jeremy Bentham, kepentingan komunitas sekedar *agregat* kumpulan kepentingan individu. Manusia sebagai individu rasional merupakan komponen masyarakat yang tindakannya dimotivasi tujuan yang menguntungkan dirinya. Oleh karenanya, pandangan utilitarian terhadap publik diumpamakan sebagai konsumen dalam pasar. Perspektif pilihan publik cenderung tidak memberi perhatian terhadap masyarakat marjinal, oleh sebab itu kritik yang diarahkan pada perspektif pilihan publik berkaitan dengan monopoli kalangan borjuis dalam skema pengambilan keputusan.

Hampir mirip dengan perspektif pluralis, kalangan tertentu melalui mekanisme *supply and demand* atas kebutuhan moda transportasi yang aman, selamat, lancar, murah, cepat sampai di tujuan. Pandangan ini dalam tataran idealistik transportasi nampak sesuai harapan, namun, bagi kalangan realis hal ini sulit diwujudkan. Sebab, secara faktual tidak jarang masyarakat merasa kurang terlayani sesuai dengan kebutuhan yang diharapkan oleh para pelanggan kereta api. Regulator tidak memadai dalam mengakomodasi kepentingan publik, baik dalam ranah pengembangan teori maupun praktik *public service* di lapangan.

Berdasar perspektif penyedia layanan, diharapkan mampu memberi dedikasi terbaiknya untuk melayani publik secara optimal. Tidak jarang kedekatan itu berujung pada pemutarbalikan fakta sehingga kepentingan birokrat yang kemudian diangkat dengan menjadikan publik sebagai alat justifikasi.

Perspektif kewarganegaraan dihadirkan dengan alasan: (1) Adanya

tuntutan menghadirkan pelayanan publik yang lebih selektif dan edukatif dengan menggunakan fondasi meritokrasi. (2) Adanya tuntutan agar warganegara lebih berpengetahuan luas sehingga dapat berpartisipasi optimal dalam pelbagai arena publik dan memiliki pemahaman baik tentang konstitusi. Titik muara perspektif kewarganegaraan lebih banyak didominasi dari segi praktek atau kemampuan teknis. Kegagalannya adalah: (1) Berhubungan dengan ketidakmampuan dalam menyadari kompleksitas isu publik. (2) Berkaitan kebutuhan mendesak terhadap kepemimpinan yang terpercaya dan memiliki keahlian memadai dalam memahami isu publik. (3) Sulitnya memotivasi publik untuk berpartisipasi dalam arena aktivitas publik. Perspektif kewarganegaraan merupakan perspektif yang dianggap lebih tepat dalam memandang konsep publik secara proporsional.

PT KAI sebagai korporasi/perusahaan jasa transportasi kereta api yang profesional dalam menyediakan pelayanan prima tanpa harus membedakan "warna politik" warga negaranya. Hal ini dimaksudkan agar negara berada pada posisi netral sehingga, memberi keadilan kepada publik sebagai agregasi warga negara. Muara reformasi birokrasi adalah optimalisasi penjangkaran infiltrasi kepentingan politik ranah administrasi yang merupakan lahan bagi birokrasi melakukan tugas utamanya yakni mengimplementasikan kebijakan. Artinya, proses politik cukup terjadi pada saat perumusan kebijakan hingga kebijakan tersebut disepakati, setelah itu biarkan administrasi melalui instrumen birokrasinya menjalankan tugas sebagaimana mestinya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan nara sumber Direktur Utama PT. KAI, Edi Sukmoro, diperoleh informasi bahwa upaya PT KAI dalam memenuhi keadilan utilitas dalam kebijakan *public service* adalah indikator nilai budaya perusahaan di lingkungan PT KAI adalah pelayanan prima. *Key Performance Indicator* pelayanan prima PT KAI meliputi:⁵³¹ Pertama memahami kebutuhan dan memberikan respon yang sesuai dengan permintaan pelanggan internal maupun eksternal, adalah: mengenali kebutuhan yang

⁵³¹ Hasil wawancara dengan Bapak Edi Sukmoro, selaku Direktur Utama PT. KAI, 24 Maret 2017.

dihadapi pelanggan, merespon keingintahuan, permintaan dan keluhan pelanggan, berusaha memenuhi permintaan pelanggan secara cepat dan tanggap, berupaya untuk membantu permasalahan pelanggan. *Kedua* mengidentifikasi serta mengantisipasi permasalahan yang dikeluhkan pelanggan internal maupun eksternal, meliputi: memberitahukan kemajuan dari penyelesaian permasalahan yang dikeluhkan agar tidak terjadi keluhan pelanggan, menjadikan keluhan pelanggan sebagai sarana untuk mengantisipasi tidak terjadinya permasalahan yang sama dikemudian hari, mengidentifikasi adanya permasalahan yang bisa memunculkan komplain dari pelanggan, memahami faktor-faktor yang harus diperhatikan untuk memberikan pelayanan prima kepada pelanggan sesuai dengan standard keselamatan yang ditetapkan. *Ketiga* menggali keinginan dan kebutuhan pelanggan internal maupun eksternal secara periodik, meliputi: memelihara komunikasi dua arah yang jelas mengenai apa yang diharapkan kedua belah pihak hal ini dilakukan terhadap pelanggan internal maupun eksternal, dengan segera memperbaiki masalah pelayanan yang terjadi tanpa menunjukkan sikap membela diri, menggali informasi dengan berbagai cara/metode untuk mengetahui permasalahan dan kebutuhan pelanggan, mendengarkan dan menerima setiap keluhan ataupun kebutuhan yang diajukan pelanggan untuk ditindaklanjuti sesuai dengan fungsi. *Keempat* : mengevaluasi produk atau pelayanan untuk memenuhi kebutuhan pelanggan internal maupun eksternal dalam jangka panjang, meliputi : melakukan evaluasi terhadap cara yang dilakukan dalam melayani pelanggan, meminta *feedback* dari pelanggan mengenai pelayanan yang diberikan kepada pelanggan, melakukan evaluasi secara intensif dan berkala terhadap produk dan pelayanan yang diberikan dalam lingkup tanggung jawabnya, berupaya memberikan penilaian yang obyektif terhadap produk dan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan. *Kelima*: menyusun dan mengimplementasikan strategi pelayanan untuk meningkatkan kepuasan bagi pelanggan internal atau eksternal, meliputi: menyusun strategi baru dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan yang lebih optimal, melakukan pelayanan yang melebihi

dari yang diharapkan pelanggan, melakukan tindakan kongkrit yang memberi nilai tambah bagi pelanggan⁵³².

Kebijakan restrukturisasi PT KAI yang berorientasi pada visi dan misi *public service* lebih fokus dalam memberikan pelayanan terbaik kepada pelanggan moda transportasi kereta api. Berdasarkan hasil wawancara dengan Direktur Utama PT. KAI Edi Sukmoro, misi perusahaan menjadi penyedia jasa perkeretaapian terbaik yang fokus pada pelayanan pelanggan dan memenuhi harapan *stakeholders*. Visi perusahaan menyelenggarakan bisnis perkeretaapian dan bisnis usaha penunjangnya, melalui praktek bisnis dan model organisasi yang baik untuk memberikan nilai tambah yang tinggi bagi *stakeholders* dan kelestarian lingkungan berdasarkan empat (4) pilar utama, yaitu: keselamatan, ketepatan waktu, pelayanan dan kenyamanan⁵³³.

Berdasarkan hasil wawancara dengan nara sumber Direktur SDM PT KAI Kuncoro Wibowo, diperoleh informasi bahwa untuk melaksanakan visi dan misi perusahaan, maka kebijakan restrukturisasi organisasi Perusahaan yang telah dilaksanakan adalah sebagai berikut:⁵³⁴

1. Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Direktorat Komersial
 - a. Struktur Organisasi Direktorat Komersial
 - b. indeks kepuasan pelanggan,
 - c. volume dan pendapatan angkutan penumpang
 - d. indeks kepuasan pelanggan,
 - e. volume dan pendapatan angkutan Barang
 - f. Kualitas pelayanan
2. Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Direktorat Operasi
 - a. Struktur Organisasi Direktorat Operasi
 - b. Jumlah Kecelakaan

⁵³² Keputusan Direksi PT KAI Nomor : KEP.M/KP.110/XI/19/KA-2014 Tanggal 19 Nopember 2014.

⁵³³ Hasil wawancara dengan Bapak Edi Sukmoro, selaku Direktur Utama PT. KAI, 24 Maret 2017.

⁵³⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Kuncoro Wibowo, selaku Direktur SDM PT KAI PT KAI, 5 April 2017.

- c. Ketepatan
 - d. Ketepatan dan kelambatan perjalanan KA
 - e. Kepuasan pelanggan
 - f. Ukuran kinerja operasional
3. Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Direktorat Prasarana
- a. Struktur Organisasi Direktorat Prasarana
 - b. Kondisi Prasarana :
 - 1) Jalan Rel
 - 2) Jembatan
 - 3) Sinyal Telekomunikasi Listrik
 - 4) Listrik Saliran Atas
 - c. Metode Perawatan Prasarana
 - d. Infrastructure Maintenance Operation (IMO)
4. Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Direktorat Sarana
- a. Struktur Organisasi Direktorat Sarana
 - b. Kondisi Sarana
 - 1) Lokomotif
 - 2) Kereta;
 - 3) Gerbong
 - 4) KRL
 - c. Metode Perawatan Sarana
 - d. Track Access Charge (TAC)
5. Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Direktorat Keselamatan dan Keamanan
- a. Struktur Organisasi Direktorat Keselamatan dan Keamanan
 - b. Keselamatan Perjalanan KA
 - 1) Kecelakaan KA
 - 2) Peristiwa Luar Biasa Hebat (PLH)
 - 3) Peristiwa Luar Biasa (PL)

- c. Inspeksi Fasilitas Perkeretaapian Sebagai Upaya Preventive Mencegah Kecelakaan KA
- d. *Comisie Onderzoek* (CO) Terhadap Kecelakaan KA (PLH/PL)
 - 1) Pembentukan CO
 - 2) Tata Kelola CO
 - 3) Laporan Hasil CO
 - 4) Tindak Lanjut Hasil CO
- 6. Keamanan dan Ketertiban Operasi Kereta Api
 - a. Keamanan dan Ketertiban Perjalanan KA dan Fasilitas Perkeretaapian
 - b. Inspeksi Fasilitas Perkeretaapian Sebagai Upaya Preventive Menciptakan Kondisi Keamanan Perjalanan KA;
 - c. Tindakan Hukum Terhadap Gangguan Keamanan dan Ketertiban terhadap Perjalanan KA dan Fasilitas Perkeretaapian.
- 7. Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Direktorat Sumber Daya Manusia dan Teknologi Informasi
 - a. Struktur Organisasi Direktorat SDM dan Teknologi Informasi
 - 1) Pengelolaan Sumber Daya Manusia
 - a) Manajemen SDM
 - b) Komposisi SDM(SD)
 - c) Komitmen Manajemen
 - d) Proses Pengembangan SDM
 - e) Remunerasi
 - f) Mengutamakan Kinerja dibanding Masa Kerja
 - g) Merekrut Profesional
 - h) *Law enforcement*
 - i) Pengembangan SDM
 - j) Peran pimpinan dan penerapan ukuran kinerja
 - 2) Implementasi teknologi Informasi dalam Manajemen SDM
 - a) E-Office terintegrasi dengan SAP HR
 - b) Modul dan Fungsi dalam E-Office

- c) Peta Tahapan Perbaikan SDM
- 3) *Change Manajement*
 - a) Implementasi teknologi Informasi dalam Manajemen SDM
 - b) Perubahan Identitas Perusahaan
 - c) Restrukturisasi Organisasi
- 8. Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Direktorat Logistik dan Pengembangan Perusahaan
 - a. Struktur Organisasi Direktorat Logistik Dan Pengembangan Usaha
 - b. Logistik Perkeretaapian
 - c. Pengembangan Perusahaan
- 9. Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Direktorat Aset Tanah dan Bangunan
 - a. Struktur Organisasi Direktorat Aset Tanah dan Bangunan
 - 1) Kondisi Aset
 - 2) Tanah
 - 3) Bangunan Perusahaan
 - 4) Rumah Perusahaan
 - b. Pensertipikatan Aset
 - c. Penertiban Aset
 - d. Penjagaan Aset
 - e. Komersialisasi Aset
- 10. Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Direktorat Keuangan
 - a. Struktur Organisasi Direktorat keuangan
 - b. Tata Kelola Keuangan
 - c. Mekanisme Anggaran
 - d. Mekanisme Treasury
 - e. Mekanisme Akuntansi

Pada dasarnya, suatu korporat dapat menerapkan salah satu jenis restrukturisasi pada satu saat. Tetapi yang banyak terjadi adalah korporat menerapkan dua atau lebih jenis restrukturisasi sekaligus karena aktivitas-aktivitas restrukturisasi tersebut saling terkait. Hal ini banyak dilakukan oleh

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang melakukan penawaran umum (*go public*) atau swastanisasi. Supaya saham BUMN dapat dijual dengan harga yang tinggi, tingkat kesehatan perlu diperbaiki dulu. Langkah awal yang sering dilakukan adalah dengan melakukan profitisasi. Termasuk di dalam profitisasi adalah meningkatkan efisiensi kerja, menjual aset atau unit yang tidak produktif, dan memperbaiki produk dan pemasaran. Ini artinya, profitisasi sudah mencakup dua jenis, yaitu restrukturisasi portofolio dan restrukturisasi manajemen. Langkah berikutnya adalah melakukan restrukturisasi modal. Hal ini dilakukan apabila komposisi modal BUMN tidak sehat, misalnya nilai ekuitas sangat kecil dibandingkan nilai utang. Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah meminta pemerintah untuk menambah setoran modal atau mengubah pinjaman yang diberikan pemerintah kepada BUMN menjadi ekuitas. Apabila tindakan-tindakan di atas dianggap cukup, barulah melangkah ke restrukturisasi modal berikutnya, yaitu melakukan swastanisasi atau penawaran umum. Bramantyo Djohanputra menyatakan⁵³⁵: restrukturisasi

⁵³⁵ Bramantyo Djohanputra, *Op.Cit.*, hlm. 24. Strategi korporat berdampak pada tiga aspek utama yang bisa mengarahkan korporat untuk melakukan restrukturisasi: a) Aspek pertama adalah berhasil diidentifikasinya peluang baru (*new oportunity*). Selama korporat mampu mengembangkan keunggulan bersaing untuk memanfaatkan peluang baru tersebut, manajemen akan mengambil tindakan-tindakan tertentu untuk memanfaatkan peluang tersebut. Misalnya, korporat perlu mendirikan anak perusahaan baru atau menugaskan beberapa staf untuk menjadi tim khusus dalam rangka memanfaatkan peluang tersebut. b) Aspek kedua berupa terjadinya pergeseran dalam hal tingkat risiko usaha yang selama ini dijalankan. Seperti yang terjadi pada kebanyakan perusahaan di Indonesia sejak 1998 sampai 2004, persepsi mengenai tingkat risiko usaha semakin tinggi di kebanyakan sektor. Ada beberapa ukuran yang bisa menunjukkan semakin tingginya tingkat risiko tersebut. Misalnya, kemungkinan mengalami kerugian dalam kurun waktu tersebut cukup besar. Standard deviasi *return* usaha juga merupakan salah satu ukuran tingkat risiko yang banyak digunakan. 3) Aspek ketiga adalah kemungkinan terjadinya pergeseran akses permodalan dan kebutuhan finansial. Misalnya, perusahaan yang mengalami kerugian akibat krisis menyebabkan komposisi permodalan menjadi tidak sehat. Komposisi tersebut, yang diukur dengan rasio antara utang dengan ekuitas, terlalu besar. Dalam banyak kasus perusahaan Indonesia masa pada masa krisis, nilai buku ekuitas bahkan mencapai negatif. Ini artinya, bila semua aset perusahaan dijual sesuai dengan nilai yang tercatat dalam laporan neraca perusahaan maka seluruh uang yang diperoleh dari penjualan tersebut tidak cukup untuk membayar utang perusahaan. Hal ini mendorong manajemen untuk secepatnya memperbaiki rasio utang ekuitas atau *debt-equity ratio*. Salah satu caranya adalah dengan menjual saham ke pasar modal. Namun ada persyaratan tertentu yang harus dipenuhi perusahaan supaya dapat menjual saham ke pasar modal. Seandainya persyaratan tersebut terlalu berat, perusahaan dapat menegosiasikan utang dengan pihak kreditur supaya mau menukar status utang menjadi setoran modal atau ekuitas.

perusahaan terkait dengan visi dan misi perusahaan profit oriented diperlukan strategi korporat.

Ketiga jenis restrukturisasi tersebut dapat dilakukan dan berorientasi dalam rangka pengembangan perusahaan untuk jangka pendek maupun panjang. Selain itu, restrukturisasi dapat berdampak pada pengurangan, pengerdilan, atau pemangkasan suatu aset, unit kerja, sistem atau modal dan dapat juga berdampak pada penambahan, pembangunan, dan pengembangan baik aset, unit kerja, sistem, organisasi, maupun permodalan. Ketiga aspek di atas mendorong korporat untuk memformulasikan strategi baru supaya mampu memperbaiki kinerja perusahaan. Pergeseran strategi (*strategy shift*) tersebut harus mempertimbangkan ketiga aspek di atas.

PT KAI telah melaksanakan ketiga aspek strategi dalam implementasi kebijakan restrukturisasi. Identifikasi peluang baru (*new oportunity*) berupa pengembangan angkutan barang batubara di Divisi Regional Sumatera Selatan dengan membangun *double track* dan membeli *rolling stock* berupa 50 lokomotif dan 1.200 gerbong untuk angkutan batubara. Penyelesaian pembangunan *double track* lintas utara koridor Pekalongan – Semarang – Surabaya oleh pemerintah pada tahun 2014 membuka peluang PT KAI untuk mengembangkan angkutan penumpang dan barang. PT KAI melakukan pembelian *rolling stock* berupa 100 lokomotif, 1.200 gerbong dan 32 kereta penumpang.

Terkait dengan aspek terjadinya pergeseran dalam hal tingkat risiko usaha yang selama ini dijalankan, PT KAI melakukan antisipasi dengan melakukan investasi untuk pembangunan *double track* dan *rolling stock* di lintas sumatera selatan untuk mengembangkan angkutan batubara serta pengadaan *rolling stock* di Jawa dalam rangka mengembangkan bisnis angkutan penumpang dan barang.

Komunitarianisme merupakan sebuah ajaran atau gerakan yang lebih pada respon atas sistem liberalisme yang dinilai gagal dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat atau dalam hal ini ‘kebaikan bersama’. Sebuah

alternatif sistem dalam membangun kembali komunitas-komunitas yang bertujuan untuk mewujudkan kebaikan bersama tersebut, yang selama ini dinafikan oleh kaum liberal. Kaum komunitarian jelas menolak konsep keadilan versi liberalisme yang lebih menonjolkan atas nilai-nilai individu, sehingga mereka hendak mengangkat identitas komunalis dalam suatu tatanan masyarakat yang telah mengakar, seperti; pada masyarakat Indonesia yang potensi kolektifitasnya cukup besar. Liberalisme, dalam hal ini terbentuk dalam nuansa budaya barat yang cenderung individualis, yang kemudian dibawa dan dikembangkan, tentunya menggunakan ‘kendaraan’ kolonialisme dan imperalisme kuno hingga modern, pada masyarakat timur yang notabene-nya cenderung kolektivismenya cukup tinggi. Ini tercermin dalam masyarakat Indonesia pada umumnya. Sehingga dalam hal pelaksanaannya, malah berpotensi melahirkan pergolakan pada tataran akar rumput. Masyarakat kelas bawah atas nama demokrasi. Sebagai sebuah sistem pemerintahan saat ini yang dinilai terbaik, dari sekian banyak sistem pemerintahan yang ada. Liberalisme mampu berdiri kokoh didalamnya. Seolah-olah demokrasi hanya ‘afdhol’, apabila konsep liberalisme diterapkan didalamnya (seperti apa yang selama ini digembor-gemborkan AS). Sehingga muncul, apa yang dinamakan neoliberalisme, sebagai sebuah bentuk liberalisme gaya baru saat ini, dan imbasnya malah menuai banyak problem disegala lini kehidupan berbangsa, terutama Indonesia. Dalam hal ini bentuk terkecil dalam praktek liberalisme yang secara perlahan telah menggantikan posisi tradisi sebagai sebuah penyangga atas konsep keadilan dan kebaikan bersama. Kebaikan bersama dalam sebuah masyarakat liberal diatur agar sesuai dengan pola berbagai preferensi dan konsepsi tentang kebaikan yang dipegang oleh individu. Tetapi, dalam sebuah masyarakat komunitarian, kebaikan bersama diterima sebagai sebuah konsepsi mendasar tentang kehidupan yang baik yang menentukan ‘pandangan hidup’ komunitas. Spirit kolektivisme atau kebersamaan, telah mengalami pergeseran saat ini. Padahal para kaum komunitarian meyakini bahwa rakyat akan selalu berada pada lingkaran komunalnya dan sulit untuk

melepaskan rantai tersebut. Individualistik yang digemborkan kaum liberalisme malah akan merusak tatanan masyarakat tersebut secara perlahan. Dalam hal ini demokrasi liberal yang dilawankan kemudian oleh demokrasi deliberatif versi komunitarian. Demokrasi deliberatif merupakan demokrasi prosedural (struktural), yang dimiliki komunitarian dalam hal ini, yang lebih mengedepankan pada keterlibatan masyarakat langsung melalui dialog, musyawarah dan pengambilan keputusan bersama. Sekali lagi, bahwa komunitarian bukan berarti memasung hak individu atau menafikan hak individu apalagi menjadikan individu tenggelam dalam massa. Melainkan komunitarian lebih pada mengedepankan nilai-nilai kebersamaan tanpa menghilangkan individu sebagai faktor yang juga mempengaruhi. Komunitarian lebih pada penghargaan atas hak-hak individu, namun tidak dengan menonjolkan hak individu sebagai pilar utama. Bukan hanya sistem demokrasi liberal yang menjadi salah satu penyebab kehancuran sistem nilai masyarakat, terutama Indonesia yang secara umum mengedepankan aspek kebersamaan, namun sistem demokrasi liberal yang saat ini secara terang-terangan telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam politik, serta ekonomi bangsa, sangatlah tidak cocok dengan jiwa serta kepribadian bangsa, melainkan bukan semata dikarenakan ketidaksiapan masyarakat Indonesia, terutama di daerah pedesaan. Maka, untuk memulihkan kondisi masyarakat yang terbebas dari pergolakan, konflik, dan terciptanya problem yang lebih ekstrim dari ini semua, solusi alternatif adalah mengembalikan tradisi masyarakat yang bersifat kolektivisme atau kebersamaan, dan yang masih relevan sebagai pilar demokrasi yang sesungguhnya. Menggunakan sistem demokrasi prosedural yang deliberatif dalam melakukan pemilihan pemimpin, atau penentuan kebijakan menjadi solusi alternatif, atau kalau tidak mampu se-ekstrim itu, kita dapat pula melakukan proses pembuatan ‘kontrak sosial’ secara jelas dan transparan dalam proses penentuan kebijakan, dan pemilihan pemimpin dalam tataran masyarakat desa, dan mampu lah kiranya untuk diterapkan pula dalam konteks berbangsa.

Refleksi kritis atas komunitarianisme dalam hal ini yang harapannya mampu menjadi salah satu alternatif untuk mengembalikan nilai-nilai masyarakat yang telah hancur oleh berkembangnya demokrasi liberal saat ini. Bahwa meskipun demokrasi deliberatif yang merupakan penjiwaan dari komunitarian, menjadi tawaran dalam konteks demokrasi saat ini yang telah direduksi oleh liberalisme, bukanlah konsep mentah yang mampu melahirkan sebuah solusi fundamental, meskipun setidaknya lebih baik dari proses demokrasi liberal saat ini. Terutama melihat kasus konkrit yang terjadi, yang merupakan dampak dari sistem pemilihan langsung pemimpin masyarakat dari tingkat pedesaan hingga negara. Menjadi refleksi pula atas segolongan kaum liberal yang menganggap pemilihan langsung kepala daerah merupakan tanda keberhasilan demokrasi dalam suatu wilayah, tanpa melihat aspek lain yang kelak akan menjadi bumerang bagi demokrasi liberal itu sendiri. Pemerintah dalam hal ini bukan lantas langsung menyepakati pemilihan langsung hingga pemilihan Kades, sebagai wujud demokrasi prosedural yang tepat dalam mewujudkan demokratisasi di Indonesia. Namun lebih pada itu, sebenarnya aspek nilai-nilai tradisi yang merupakan hal yang penting dan sangat menjaga kondisi masyarakat yang stabil dalam hal ini mesti dijadikan pertimbangan pula sebelum akhirnya benar-benar menjadikan pilkadal sebagai sebuah alternatif. Selain ongkosnya yang mahal tidak sebanding dengan ‘biaya’ hidup masyarakat Indonesia, dan tidak sebanding dengan hasil yang dicapai kelak.

Perubahan orientasi PT KAI menjadi *public service* untuk memenuhi kepuasan pelanggan membawa konsekuensi besar, tidak sekedar mengalihkan fokus manajemen dari aspek operasional pengadaan jasa/produk ke pelayanan pelanggan dengan prioritas pencapaian kinerja di unit-unit organisasi namun juga melakukan restrukturisasi proses bisnis dengan ukuran pencapaian kinerja, yang tinggi dan diharapkan akan melekatkan pola pikir (*mindset*), perilaku dan budaya “kepuasan kepada seluruh pelanggan” kepada pegawai, mulai tingkat direksi sampai dengan petugas pelaksana di lapangan. Sebenarnya orientasi kepuasan pelanggan bukan sesuatu yang luar biasa bagi kebanyakan bisnis

komersial. Untuk produk-produk lain, misalnya televisi, makanan/minuman atau telepon seluler sangat mudah membayangkan bagaimana produsen harus selalu berupaya mengikuti standard kepuasan pelanggan. Jika produk mereka tidak memuaskan atau kualitasnya lebih rendah dari produk pesaing, maka produk itu tidak akan dibeli oleh pelanggan dan akibatnya fatal bahkan bisa menyebabkan ambruknya perusahaan⁵³⁶. Konsep komunitarian terhadap pelayanan angkutan PT KAI memberikan kepuasan *public service* kepada para pengguna jasa. *Public service* dilandasi pada harkat dan martabat penumpang itu kemudian bisa dilihat dalam dua sisi. Sisi pertama penekanan lebih diberikan pada perlakuan yang sama dan jaminan hak yang sama bagi semua kelas penumpang (ekonomi, bisnis, eksekutif) untuk Standard pelayanan yang telah ditetapkan. Di sisi lain PT KAI sebagai BUMN dituntut untuk mendapatkan keuntungan (*profit oriented*) sehingga prinsip *private service* dengan memberikan pelayanan terbaik.

Dengan semakin meningkatnya kinerja *public service* PT KAI yang diberengi dengan semakin meningkatnya *profit taking*, maka pemerintah memberikan kepercayaan kepada PT KAI melalui berbagai penugasan untuk menjadi operator pengembangan moda transportasi perkeretaapian masa depan, yaitu: Pembangunan Kereta Api Cepat Jakarta-Bandung; Penyelenggaraan Kereta Api Ringan /Light Rail Transit Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi dan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan /Light Rail Transit di Propinsi Sumatera Selatan⁵³⁷.

⁵³⁶ Toto Pranoto, Nurudin Sobari, Ruslan Prijadi, Thamrin P Simanjuntak, *Op. Cit.*, hlm. 100.

⁵³⁷ Edi Sukmoro Direktur Utama PT KAI (Persero), hasil wawancara tanggal: 27 Mei 2017, yaitu penugasan: *pertama* berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 107 tahun 2015 Pemerintah menugaskan konsorsium BUMN yang terdiri dari PT Kereta Api Indonesia (Persero) ("PT KAI), PT Wijaya Karya Persero (Tbk) ("WIKAT"), PT Jasa Marga ("JM") PT Perkebunan Nusantara VIII ("PN8") untuk menyelenggarakan Prasarana dan Sarana Kereta Api Cepat antara Jakarta dan Bandung. Konsorsium BUMN Indonesia membentuk perusahaan Patungan dengan nama Pilar Sinergi BUMN Indonesia (PSB). PSB dengan Beijing Yawan membantu perusahaan patungan PT Kereta Cepat Indonesia Cina (KCIC). *Kedua* berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 98 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kereta Api Ringan /Light Rail Transit Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi; perubahan *pertama* dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2016 Tentang Percepatan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan /Light Rail Transit Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi; Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun

Peningkatan kinerja *public service* yang dibarengkan dengan *private service* dengan indikator peningkatan *taking profit* telah memberikan kepercayaan oleh lembaga keuangan untuk melakukan investasi keuangan kepada PT KAI (Persero) berupa kredit investasi dan kredit modal kerja. Terkait dengan pengembangan investasi perkeretaapian di bidang prasarana perkeretaapian dan sarana perkeretaapian yang sangat luar biasa yang terkait dengan permodalan dan kebutuhan finansial dalam mengantisipasi kebijakan restrukturisasi perusahaan, PT KAI melakukan investasi melalui belanja modal eksternal dengan pinjaman permodalan yaitu melakukan kredit investasi melalui sindikasi perbankan antara Bank BNI dan Bank BRI serta Bank Mandiri dan bahkan PT KAI diberi kepercayaan untuk mendapatkan kredit investasi sarana perkeretaapian dari *US Exim Bank* Amerika Serikat.

Implementasikan kebijakan pengembangan restrukturisasi perusahaan yang di lakukan PT KAI (Persero) akan dilakukan sesuai dengan tuntutan kebutuhan pengembangan moda transportasi perkeretaapian masa depan dan disesuaikan dengan kebijakan pemerintah dalam mengembangkan moda transportasi perkeretaapian di Indonesia.

B. Pengaturan Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) Berbasis *Public Service*

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di sisi lain pengambilalihan pelayanan publik oleh negara dipandang sebagai campur tangan negara. Mekanisme pasar berpandangan bahwa campur tangan pemerintah tidak diperlukan, karena adanya keyakinan bekerjanya tangan yang tidak kelihatan yang memungkinkan berlangsungnya pasar secara otomatis. Johnny Ibrahim mengutip pendapat

2017 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 98 tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Kereta Api Ringan /Light Rail Transit Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi; *Ketiga* Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Kereta Api Ringan /Light Rail Transit di Propinsi Sumatera Selatan.

Adam Smith menjelaskan gagasan idealnya tentang pasar yaitu bahwa dalam sistem pasar bebas, setiap orang berupaya untuk mendayagunakan modalnya sehingga menghasilkan nilai paling tinggi. Para pelaku pasar biasanya sama sekali tidak berniat untuk meningkatkan kepentingan umum dan juga tidak tahu sejauh mana ia bergerak ke arah itu. Menurut Smith, mereka hanya mementingkan diri sendiri dan mengejar kebahagiaan sendiri. Tanpa disadari mereka dibimbing tangan yang tidak nampak yang bukan merupakan bagian dari keinginannya. Dengan mengejar kepentingan sendiri, menurut Smith, mereka sering kali justru meningkatkan kepentingan umum lebih efektif daripada bila mereka secara sungguh-sungguh berusaha melakukannya⁵³⁸

Sebagaimana telah diuraikan di bab sebelumnya bahwa dalam perjalanan panjangnya pasca kemerdekaan RI, perusahaan kereta api berubah bentuk beberapa kali dan pada akhirnya sejak 1 Juni 1999 menjadi PT KAI hingga sekarang. Saat ini jumlah aset PT KAI sebelum direvaluasi sekitar Rp 60 triliun, maka jangan heran jika banyak pihak yang ingin menerkam aset-aset tersebut untuk kepentingan pribadi/golongan. Untuk itu, Pemerintah harus ekstra waspada dan tidak terpengaruh oleh macam-macam tipu daya mereka⁵³⁹. Aset PT KAI harus dijaga dan dipertahankan dari upaya pihak lain yang mempunyai kepentingan pribadi/golongan untuk mengambil/menguasai aset tersebut.

Negara mengambilalih wilayah *public service* dalam arti usaha memperjuangkan tercapainya kepuasan pelayanan publik sebagai salah satu instrumennya adalah “kekuasaan” yang digunakan merealisasikan tujuan melalui proses “serangkaian pengambilan keputusan”. *Public Service*⁵⁴⁰ atau pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan

⁵³⁸ Johnny Ibrahim, *Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum*, CV Putera Media Nusantara & ITS Press, Surabaya, 2009, hlm.130.

⁵³⁹ Agus Pambagyo, *Publik Protes Transportasi Indonesia*, PT Gramedia, Jakarta, 2002, hlm. 20

⁵⁴⁰ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 angka (1)

administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pengelolaan perusahaan perkeretaapian oleh negara dilakukan sejak perusahaan perkeretaapian Belanda di Indonesia diambil alih oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Nasionalisasi.

Dimulai dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1959 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda, negara mengambilalih peran pengelolaan pelayanan publik atas moda transportasi kereta api melalui badan usaha milik negara. Pada masa nasionalisasi ini kereta api digunakan untuk kegiatan pelayanan publik sepenuhnya, terutama untuk mendukung pemerintah negara RI dalam proses membentangkan kemerdekaan dari campur tangan penjajah yang ingin kembali menguasai Indonesia. Langkah Pemerintah untuk menindaklanjuti nasionalisasi perusahaan perkeretaapian Belanda dilakukan dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1959 tentang Nasionalisasi Perusahaan Kereta Api dan Tilpon Milik Belanda. Untuk memperkuat pelaksanaan nasionalisasi Pemerintah mengundang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda. Nasionalisasi perusahaan-perusahaan perkeretaapian milik Belanda merupakan tindak lanjut atas *mindset* bahwa urusan *public service* atau pelayanan publik atas transportasi kereta api adalah domain negara. Pengambilalihan pelayanan publik atas pengelolaan transportasi oleh negara adalah dalam upaya menjaga stabilitas pemenuhan kebutuhan pelayanan transportasi dengan menggunakan kereta api. Dengan demikian harga jasa transportasi berupa tiket kereta api yang murah, terjangkau dan mudah didapat adalah merupakan bentuk tanggung jawab pelayanan publik yang dilakukan oleh negara kepada warga negaranya.

Pengaturan Badan Usaha Milik Negara terus berkembang sesuai dengan perkembangan kebijakan pemerintah di bidang pengelolaan perusahaan negara. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 59 Tahun 1960 Pasal 1 menyatakan bahwa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

ini yang dimaksud dengan perusahaan negara ialah semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Negara Republik Indonesia, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang. Perusahaan Djawatan Kereta Api (DKA) seluruh modalnya adalah modal negara. Kegiatan usaha Djawatan Kereta Api (DKA) sepenuhnya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), sehingga seluruh biaya operasional kereta api dibiayai oleh APBN sedangkan seluruh pendapatan *core business* (operasi KA) dan *non core business* (non operasi KA) disetorkan ke Kas Negara. Kegiatan usaha DKA adalah untuk pelayanan publik (*public service*) dalam bentuk kegiatan operasi kereta api untuk melayani angkutan penumpang dan angkutan barang.

Berdasarkan ketentuan tersebut Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1963 Tentang Pendirian Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA). Kegiatan usaha Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA) sepenuhnya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), sehingga seluruh biaya operasional kereta api dibiayai oleh APBN sedangkan seluruh pendapatan *core business* (operasi KA) dan *non core business* (non operasi KA) disetorkan ke Kas Negara. Kegiatan usaha PNKA adalah untuk pelayanan publik (*public service*) dalam bentuk kegiatan operasi kereta api.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 1971 Tentang Pengalihan Bentuk Usaha Perusahaan Negara Kereta Api Menjadi Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api (PJKA). Kegiatan usaha Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA) sepenuhnya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), sehingga seluruh biaya operasional kereta api dibiayai oleh APBN sedangkan seluruh pendapatan *core business* (operasi KA) dan *non core business* (non operasi KA) disetorkan ke Kas Negara. Kegiatan usaha PJKA adalah untuk pelayanan publik (*public service*) dalam bentuk kegiatan operasi kereta api. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1969 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 (Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 16; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2890) Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang Pasal 4 Semua Perusahaan Negara yang didirikan berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Prp. Tahun 1960 yang akan dialihkan kedalam bentuk PERJAN dan PERSERO sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 2 ayat-ayat (1) dan (3) undang-undang ini ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, dengan ketentuan bahwa kekayaan Negara yang telah tertanam dalam Perusahaan negara yang bersangkutan dapat dilanjutkan kegunaannya langsung dalam perusahaan-perusahaan penggantinya itu. Seluruh kegiatan usaha pada masa perusahaan perkeretaapian dikelola langsung oleh negara dalam bentuk perusahaan negara/perusahaan jawatan, seluruh kegiatan *public service* meliputi meliputi pengaturan (*regulator*), peraturan (*regulasi*), pengelolaan dan pengusahaan (*operator*) perkeretaapian dilakukan oleh Negara. Pengurus Perusahaan adalah Direktur dengan seluruh perangkat organisasi perusahaan beserta staf dan karyawannya adalah para Pejabat atau Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Upaya negara mengambil peran dalam penyelenggara pelayanan publik melalui Penyertaan Modal Negara dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Usaha Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api Menjadi Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api⁵⁴¹. Dengan dialihkannya bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) Kereta Api menjadi Perusahaan Umum (PERUM) sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Perusahaan Jawatan (PERJAN) Kereta Api dinyatakan bubar pada saat pendirian PERUM tersebut dengan ketentuan segala hak dan kewajiban, kekayaan dan termasuk seluruh pegawai Perusahaan Jawatan (PERJAN) Kereta Api yang ada pada saat pembubarannya beralih kepada PERUM yang

⁵⁴¹ Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Usaha Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api Menjadi Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api Pasal 2 ayat (1) menyatakan Perusahaan Jawatan (PERJAN) Kereta Api yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1971, dialihkan bentuknya menjadi Perusahaan Umum (PERUM) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969, dengan nama Perusahaan Umum (PERUM) Kereta Api

bersangkutan. Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1990 kegiatan usaha PERUMKA sebagai penyelenggaraan pelayanan angkutan umum dengan kereta api, penyediaan, pengusahaan dan pengembangan angkutan kereta api; usaha-usaha lainnya yang dapat menunjang tercapainya tujuan perusahaan yang ditetapkan dengan persetujuan Menteri termasuk pemanfaatan asset dan fasilitas yang tersedia⁵⁴².

Soedjono Kramadibrata memberikan pertanyaan kritis dalam upaya menghadapi tantangan dan permasalahan yang dihadapi perusahaan perkeretaapian : bagaimana cara meningkatkan mutu pelayanan dengan biaya yang kompetitif; bagaimana upaya meningkatkan kapasitas angkut sesuai peluang yang ada; Bagaimana usaha meningkatkan derajat keselamatan perjalanan tanpa meninggalkan asas keamanan angkutan; bagaimana mengelola perusahaan agar dicapai tingkat efisiensi dan efektivitas usaha agar dapat diperbaiki berdasarkan taat asas yang menerus; bagaimana membentuk sistem nilai dalam perusahaan sehingga mampu bergerak beriringan sesuai perubahan yang terjadi dalam masyarakat; bagaimana membangun dengan melihat ke depan sehingga perkeretaapian mempunyai daya saing yang kompetitif dan sekaligus tetap mampu bekerja sama dengan sarana angkutan lain demi keuntungan bersama. Teknologi yang dipilih harus ramah lingkungan⁵⁴³.

Pertanyaan kritis tersebut harus dijawab dengan melakukan perbaikan dan peningkatan kualitas jasa angkutan kereta api. Peningkatan kualitas layanan tersebut dilakukan secara bertahap, terstruktur, terkendali dalam suatu sistem berdampak pada peningkatan pendapatan/penjualan mengurangi biaya dan pada akhirnya akan terjadi peningkatan laba serta peningkatan kepuasan pelanggan. Perbaikan dan peningkatan kualitas layanan dengan cara⁵⁴⁴ :

⁵⁴² Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bantuan Usaha Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api Menjadi Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api Pasal 7 ayat (1).

⁵⁴³ Soedjono Kramadibrata, *Perencanaan Perkeretaapian*, Penerbit ITB, Bandung, 2006, hlm. 41

⁵⁴⁴ Soedjono Kramadibrata, *Ibid.* hlm. 42-49.

1. Keselamatan perjalanan (*safely*) dan keandalan, tugas pengurus perusahaan memperhatikan keselamatan perjalanan untuk memperkecil gangguan bagi angkutan penumpang dan barang, dimulai sejak awal perjalanan sampai dengan tibanya di tempat tujuan. Dalam istilah perkeretaapian gangguan dikenal sebagai PLH (Peristiwa Luar biasa Hebat), suatu gangguan perjalanan yang mungkin disebabkan oleh anjlogan (*derailment*), kecelakaan pada pintu perlintasan sebidang (tabrakan antara KA dengan kendaraan jalan raya), tabrakan antar-KA ataupun kecelakaan yang diakibatkan oleh hal-hal lain. Pada dasarnya sejak diperkenalkannya jenis angkutan ini, perkeretaapian telah membuktikan bahwa angkutan melalui kereta api merupakan jenis angkutan yang aman dan tidak polutif, yaitu sebagai hasil perpaduan pengalaman-pengalaman teknis yang lama. Disamping kontrol mutu dan keandalan kualitas operasi, ada kegiatan lain yang penting, yaitu sistem pengawasan operasi dan keandalannya. Keandalan (*reliability*) banyak didasari oleh kemampuan rasa tanggung jawab SDM dalam perencanaan sarana dan prasarana, dukungan disiplin pengoperasian yang didukung sistem informasi serta dukungan sistem pemeliharaan dan tingkat teknologi serta kemampuan keterampilan personel kereta api dalam menanganinya.
2. Ketepatan waktu (*punctuality of schedule*), ketepatan waktu adalah persyaratan masyarakat pengguna jasa sehingga mampu merencanakan aktivitas yang berkaitan dengan kegiatan yang berada pada lokasi tujuan. pengaturan yang terencana sangat dibutuhkan masyarakat dimulai pada sadar waktu (*time consciousness*), sebagai salah satu ciri masyarakat maju.
3. Kemudahan layanan, kemudahan layanan dimaksudkan suatu kepastian pelayanan yang memungkinkan seseorang untuk dapat dilayani dengan baik dari segi angkutan penumpang dan barang. Bagi penumpang kepastian dalam mendapat pelayanan di tingkat mana pun yang dipilihnya ataupun dalam memperoleh suatu karcis perjalanan terusan atau balik sangat didambakannya. Demikian pula dengan hal kemudahan dalam mendapatkan ruang kendaraan angkut untuk mengirim suatu barang, sebagai pencerminan memperoleh kemudahan layanan. Untuk itu diperlukan perancangan sistem informasi yang handal.
4. Kenyamanan, dengan berubahnya tingkat kualitas hidup masyarakat Indonesia maka dituntut pula suatu pelayanan yang lebih baik dan keadaan sekarang. Tingkat kebersihan, kebisingan, geronjolan, goyangan (vertikal/horisontal) adalah beberapa persyaratan umum yang perlu diperhatikan. Guna memecahkan masalah ini, pendekatan secara teknis diperlukan. Beberapa elemen yang mendukung kenyamanan adalah: kapasitas penumpang di flap kereta; akomodasi dan ergonomi tempat duduk; temperatur; kenyamanan perjalanan (*riding comfort*, vibrasi kereta); penampilan (*appearance*); dan kebersihan (terhadap kotoran, debu, sampah, dan lain sebagainya).
5. Kecepatan dan perpindahan keberadaan, sejalan dengan perubahan tata nilai dan mobilitas masyarakat maka tingkat kecepatan perkeretaapian untuk

kurun waktu 15 tahun mendatang harus dapat mencapai 250-300 km/jam. Hal ini sesuai dengan tingkat pendapatan masyarakat pada saat itu dengan kemungkinan peningkatan kecepatan 400-500 km/jam. Prasarana yang dibangun ini secara teknis harus mampu ditingkatkan lagi menjadi kecepatan KA \pm 1000 km/jam, dan akan meninggalkan teknologi adhesi. Sebagaimana diketahui untuk meningkatkan kecepatan suatu jenis angkutan sangat terkait dengan biaya-biaya: investasi, energi, keselamatan perjalanan, biaya perawatan, dan pendapatan masyarakatnya (sosio ekonomi). Perubahan nilai kebutuhan masyarakat tersebut didasari atas prakiraan pertumbuhan ekonomi nasional, yang dalam jangka panjang mampu mengubah struktur ekonomi/tata sosial masyarakat. Berdasarkan tuntutan sosial di atas yang merupakan tantangan usaha bagi eksistensi perkeretaapian di luar lingkup kerja usahanya maka organisasi perkeretaapian itu sendiri perlu melihat lingkup dari dalam ataupun ke luar bidangnya. Menyadari kelemahan dan kekuatannya baik dengan bantuan teknologi yang akan dianutnya maupun manajemen yang ingin diterapkannya dengan dukungan organisasi usaha tersebut, perlu diterapkan efisiensi dan efektivitas usaha dalam menjawab segala tantangan tersebut. Untuk itu diperlukan visi usaha di masa mendatang dan langkah perencanaan yang mengkaitkan langkah tindak perencanaan jangka pendek (dekat), menengah, dan jauh di masa mendatang.

6. Energi, energi merupakan suatu sarana untuk mengembangkan kesejahteraan dan kemajuan bagi kemanusiaan. Perkembangan teknologi telah membuktikan bahwa tidak ada suatu kemajuan tanpa keterlibatan energi sebagai sarana penggerak setiap aktivitas usaha. Jadi penggunaannya harus seefisien mungkin. Perpindahan suatu benda dengan kecepatan perubahan letak, perlu memperhatikan hukum-hukum Newton (gerak, massa, kecepatan/percepatan massa/gaya: tenaga dan energi penggerak serta besaran gravitasi dan energi, aksi/reaksi). Perpindahan ini dapat mengalihkan secara horisontal, vertikal, dan miring (atau *angle*) serta besaran energi yang dibutuhkan guna perpindahan tersebut. Walaupun dalam beberapa hal perkeretaapian sangat hemat energi, tetapi penelaahan lebih mendalam pada bidang operasi telah membuktikan usaha penghematan energi masih dapat dilaksanakan.
7. Peningkatan produktivitas, pengembangan usaha selalu membuktikan suatu peningkatan produktivitas sejalan dengan upaya dalam meningkatkan kapasitas sesuai peluang/potensi pasar yang dihadapi. Peningkatan produktivitas berarti pula upaya dalam memperbaiki efisiensi dan efektivitas usaha. Sejalan dengan penancangan efisiensi yang harus mampu menyumbang pangsa yang dipikunya.

Kekuatan, kelemahan, dan peluang usaha, sebagaimana pembahasan di atas maka perlu diuraikan kekuatan dan kelemahan teknologi perkeretaapian.

Makalah Soedjono Kramadibrata, *"The Master Concept of the Indonesian State*

Railways Development Plan 1985". Pengoperasian kereta api adalah suatu usaha penyediaan pelayanan jasa angkutan penumpang dan barang seperti tertuang dalam misi usahanya. Pelayanan jasa ini dimungkinkan karena terjadinya interaksi antara sarana (lokomotif, kereta, gerbong), manusia pengelola/operator, prasarana (jalan rel, emplasemen dengan wesel-weselnya, sinyal telkom, jembatan, terowongan, stasiun, dan terminal) serta peralatan pemeliharaan (sarana dan prasarana). Interaksi ini dalam arti luas merupakan kegiatan manajemen dengan fungsi-fungsi yang diembannya meliputi bidang-bidang perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan. Transportasi sebagai bagian suatu bidang ekonomi terkait dengan sektor-sektor lainnya pada pelaksanaan makronya akan memberi dampak kepada Katakunan Nasional. Untuk mencapainya, sesuai dengan mekanisme kenegaraan maka pada setiap kurun waktu tahunan dibuat pengarah dalam bentuk GBHN yang dikenal sebagai arahan Kebijakan Transportasi Nasional (KTN), yakni masukan di samping segi-segi struktur, proses dan prosedur, operasi, teknologi, Ipoeksosbud hankam dan lingkungan strategik.

Upaya negara untuk membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk yang terkait dengan peningkatan pelayanan publik. Tujuan penyelenggaraan pelayanan publik atas jasa transportasi kereta api antara lain: terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik; terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Perumka adalah perusahaan pelayanan publik jasa transportasi kereta api sebagaimana dimaksud dalam Undang-

undang Nomor 25 Tahun 2009. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menyatakan bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Perkeretaapian diselenggarakan dengan tujuan untuk memperlancar perpindahan orang dan/atau barang secara massal dengan selamat, aman, nyaman, cepat dan lancar, tepat tertib dan teratur, efisien, serta menunjang pemerataan, pertumbuhan, stabilitas, pendorong dan penggerak pembangunan nasional⁵⁴⁵.

Seluruh kegiatan usaha pada masa perusahaan perkeretaapian dikelola langsung oleh negara dalam bentuk perusahaan negara/perusahaan jawatan/perum, seluruh kegiatan *public service* meliputi pengaturan (*regulator*), peraturan (*regulasi*), pengelolaan dan pengusahaan (*operator*) perkeretaapian dilakukan oleh Negara. DKA, PNKA, PJKA, PERUMKA kegiatan usaha sepenuhnya dibiayai oleh negara dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), artinya seluruh biaya operasional kereta api dibiayai oleh APBN, seluruh pendapatan *core business* (operasi KA) dan *non core business* (non operasi KA) disetorkan ke Kas Negara. Kegiatan usaha perkeretaapian adalah untuk pelayanan publik (*public service*) dalam bentuk kegiatan operasi kereta api.

Asas *public service* belum diatur secara efektif dalam peraturan skema PSO, IMO dan TAC, sehingga penegakan hukum administrasi tidak efisien, karena :

- a. Terdapat dua konsep kepentingan dalam PSO penetapan tarif kereta PSO oleh regulator dikaitkan dengan skeman IMO dan TAC. Terdapat konflik kepentingan, yaitu kepentingan regulator terkait dengan tugas dan kewajiban sebagai pemungut Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) untuk mendapatkan sewa dari TAC, dan kepentingan operator dalam

⁵⁴⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian Pasal 3.

menjalankan *public service* dibatasi skema PSO, IMO dan TAC. Terkait skema IMO dimana prasarana perkeretaapian milik pemerintah, namun perawatannya dibebankan kepada oleh PT KAI sampai dengan tahun 2014 dengan skema $IMO = TAC$, sehingga mengakibatkan kinerja PT KAI secara membebani keuangan perusahaan, sehingga untuk melakukan transformasi pengembangan perusahaan PT KAI terpaksa melakukan investasi dengan melakukan pinjaman Kredit Investasi (KI) dan Kredit Modal Kerja (KMK) untuk membangun prasarana perkeretaapian dan membeli sarana perkeretaapian. Oleh Pemerintah Biaya IMO baru diberikan sejak tahun 2015 yang disandingkan dengan skema TAC yaitu ($TAC = 75\% \times IMO$)

- b. Tidak ada pembagian kerja yang jelas antara operator perkeretaapian dan regulator perkeretaapian dalam pelaksanaan *public service*, sehingga menimbulkan ketidakharmonisan dalam pelaksanaan PSO, IMO dan TAC.
- c. Tidak diterapkannya asas-asas *Good Governance* tertib penyelenggara negara oleh regulator, yakni asas akuntabilitas, asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, profesionalitas, asas proporsionalitas, dan asas tertib penyelenggaraan negara dalam pelaksanaan *public service* sehingga mengakibatkan operator tidak dapat melaksanakan pelayanan kepada penumpang kereta api secara maksimal.

Pengaturan restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Perhubungan.
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 124 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2012 Tentang Kewajiban Pelayanan Publik Dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian, Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara, Serta Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara.

3. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor: Pm 35 Tahun 2016 Tentang Tarif Angkutan Orang Dengan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi Untuk Melaksanakan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation*).
4. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor : Pm 64 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor Pm. 69 Tahun 2014 Tentang Pedoman Perhitungan Dan Penetapan Tarif Angkutan Orang Dengan Kereta Api.
5. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor : Pm 151 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor Pm 68 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Angkutan Orang Dengan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 84 /Pmk.02/2016 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, Dan Pertanggungjawaban Dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik.

C. Pengaturan Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia Indonesia (Persero) Yang Berkeadilan

1. Pengaturan Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) Dalam Kegiatan Usaha Pada Kegiatan Usaha

Kebijakan Restrukturisasi perusahaan perkeretaapian pada umumnya diarahkan untuk meningkatkan kinerja keuangan yang berujung pada hasil akhir berupa keuntungan (*profit oriented*). Namun PT KAI sebagai Badan Usaha Milik Negara (Perseroan Terbatas) dihadapkan pada dua sisi yaitu sebagai perusahaan yang berorientasi pada *public service* yang harus memberikan pelayanan terbaik (*costumer oriented*), dan di sisi lain sekaligus sebagai perusahaan yang ditugaskan negara untuk mendapatkan keuntungan perusahaan (*profit oriented*) sesuai dengan peraturan yang berlaku. Tarik ulur antara *public service* sebagai implementasi atas peran badan usaha milik negara atas konsep *public of interest* dengan *profit*

oriented sebagai implementasi atas peran badan usaha milik negara atas manajemen bisnis untuk mendapatkan keuntungan.

Kebijakan restrukturisasi perusahaan perkeretaapian telah menghasilkan perubahan yang sangat mendasar atas kebijakan restrukturisasi PT KAI (Persero). Pemerintah selaku regulator yang telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian yang membuka kran monopoli bisnis perkeretaapian menjadi multi akses dan multi operator dimana keterlibatan pelaku usaha swasta diikutsertakan. Undang-Undang tersebut menginspirasi transformasi restrukturisasi PT KAI selaku operator perkeretaapian dengan melakukan perubahan pada Anggaran Dasar Perseroan.

Implementasi atas restrukturisasi PT KAI telah merubah tata kelola manajemen perkeretaapian di seluruh aspek bidang. Anggaran Dasar Perseroan merupakan dasar permulaan dimulainya restrukturisasi dengan perubahan nama perseroan dari PT Kereta Api Indonesia (Persero). Perubahan tersebut ditandai dengan slogan *Neverending Improvement* yang dikemas dalam Evolusi Kereta Api Indonesia dalam foto⁵⁴⁶: *pertama* bahwa sejak tahun 2009 hingga sekarang semangat perubahan yang digulirkan secara evolusioner telah mengubah wajah transportasi publik; *kedua* sebuah perubahan mendasar yang menjadikan wajah kereta api benar-benar baru: sehat dan bersih, berorientasi kepada pelanggan, dan modern sesuai kebutuhan zaman; *ketiga* perubahan itu adalah buah dari menguatnya *mindset* di seluruh jajaran KAI, yakni tekad dan kesungguhan untuk terus menerus melakukan perbaikan : perbaikan kecil setiap hari, tidak ada hari tanpa perbaikan; *keempat* etos *neverending improvement* yang saat ini menjalar di seluruh jajaran KAI yang menggambarkan kereta api adalah sebuah korporasi yang terus berbenah dan berubah untuk menjadi lebih baik dan lebih baik lagi.

⁵⁴⁶ Hadi M Jurait, *Neverending Improvement Evolusi Kereta Api Indonesia Dalam Foto*, CV Prima Jaya Printing, Jakarta, 2014, hlm.1

Upaya PT KAI untuk memberikan pelayanan terbaik bagi pelanggan kereta api dengan semangat *public service* merupakan implementasi dari Visi PT KAI, yaitu menjadi penyedia jasa transportasi perkeretaapian terbaik telah dilakukan namun dengan efektifitas dan efisiensi bisnis tetap mendapatkan keuntungan. *Neverending Improvement* dalam Evolusi Kereta Api Indonesia merupakan bukti implementasi dari sintesa *public service* dengan *profit oriented* telah dilakukan dalam pengelolaan bisnis perusahaan perkeretaapian.

Partisipasi sektor swasta dalam pembangunan transportasi ini harus diimbangi dengan keberadaan kerangka regulasi (*regulatory framework*) yang dapat melindungi kepentingan semua pihak. Masyarakat pada umumnya, dan konsumen pada khususnya, harus dilindungi hak-haknya untuk mendapatkan layanan transportasi yang dijanjikan. Swasta sebagai entitas bisnis yang berorientasi keuntungan juga harus mendapatkan perlakuan yang adil dalam batas-batas kewajaran. Dengan kerangka kerja sama pemerintah dan swasta ini maka tugas pemerintah akan lebih sebagai *enabler* daripada *provider*, menjaga *fairness* antara kepentingan publik, dan kepastian hukum bagi swasta yang akan menanamkan modalnya. Apabila ada sektor-sektor yang akan dibuka bagi swasta, prosesnya harus berjalan dengan *fair*, kompetitif, transparan, dan akuntabel⁵⁴⁷.

Kompetisi bisnis jasa transportasi membuka pintu birokrasi yang semula tertutup menjadi pintu birokrasi dapat dibuka. Dengan birokrasi yang terbuka maka hambatan dalam birokrasi akan tereleminir atau bahkan dihilangkan sehingga komunikasi organisasi menjadi lancar. David Osborne and Ted Gaebler dalam *Reinventing Government*⁵⁴⁸ menyatakan bahwa:

In policy management, coordination between different interests is vital. Similarly, they know that competition makes little sense in most regulatory functions. But they have discovered that when service

⁵⁴⁷ Bambang Susantono, *Transportasi & Investasi-Tantangan Dan Perspektif Multidimensi*, Buku Kompas, 2013, hlm. 30

⁵⁴⁸ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Addison Wesley Publishing Company, 1992, hlm 78-79.

providers must compete, they keep their costs down, respond quickly to changing demands, and strive mightily to satisfy their customers. No institution welcomes competition. But while most of us would prefer a comfortable monopoly, competition drives us to embrace innovation and strive for excellence. Competition will not solve all our problems. But perhaps more than any other concept in this book, it holds the key that will unlock the bureaucratic gridlock that hamstrings so many Goddard. "They weren't just city bureaucrats, they weren't just people that had a cushy job. They had proof, out of the competitive process, that they were good."

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian mentransformasikan kebijakan restrukturisasi perkeretaapian yang membuka kompetisi bagi operator swasta selain PT KAI untuk ikut serta melakukan kegiatan usaha atau bisnis di bidang transportasi kereta api. Dalam menghadapi kompetisi bisnis perkeretaapian PT KAI melakukan transformasi budaya perusahaan dengan slogan anda adalah prioritas kami. Budaya perusahaan PT KAI diimplementasikan dalam lima (5) nilai, yaitu integritas, pelayanan, keselamatan, inovasi dan pelayanan prima. Kegiatan usaha PT KAI ditinjau dari sifat pelayanannya yang berupa transportasi massal maka berlakulah norma-norma sektor publik. Pelayanan yang baik, tarif yang ditetapkan oleh pemerintah sesuai dengan daya beli masyarakat, operasi KA yang efisien, lancar, dan aman akan sangat menurunkan biaya produksi sektor privat. Bukan hanya turunnya biaya angkut barang dengan KA atau waktu yang dihemat penumpang dengan KA, tetapi juga menurunkan biaya sektor lain, misalnya angkutan jalan raya yang menjadi lancar karena adanya operasi KA. Di sisi lain, KAI adalah BUMN berbentuk Persero yang harus mengejar keuntungan. PT KAI dihadapkan pada persaingan atau kompetisi dengan moda transportasi darat dan udara lainnya. Kompetisi menghargai inovasi, sedangkan monopoli akan melumpuhkan inovasi. Selanjutnya David Osborne and Ted Gaebler dalam *Reinventing Government* ⁵⁴⁹ menyatakan pula bahwa:

⁵⁴⁹ David Osborne and Ted Gaebler, *Ibid.*, hlm. 78-79.

Competition rewards innovation; monopoly stifles it. Competition in service delivery favors "the survival of the helpful," as two British socialists once put it. It is a form of natural selection. "Nature's incessant experimentation with mutations enables species to evolve, adapt, and survive despite drastic environmental changes," writes Savas; "some of these 'experiments' turn out to be better suited to the new surroundings than the original model and ultimately replace it." Normal government practice discourages natural selection. Rather than the survival of the helpful, we find the survival of the already entrenched or the politically powerful. Service decisions are made based on what was done last year, which provider organizations have political clout, who gave campaign contributions, and where the unions stand. Successful experiments all too often remain marginal, if they have no political clout. And when budgets are cut, marginal programs are the first to go.

Inovasi sebagai salah satu unsur dari lima (5) unsur budaya PT KAI adalah merupakan salah satu ruh/jiwa atas penjabaran Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, juga dalam Undang-Undang Penerbangan Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Kereta Api, namun belum sepenuhnya diimplementasikan pada tataran kebijakan pemerintah dalam *profit oriented* dengan mengedepankan terpenuhinya *public service*.

Diperlukan suatu cara agar manfaat yang dinikmati eksternal KAI sebagai penyelenggara pelayanan publik namun mendapatkan manfaat efisiensi dan efektivitas sebagai penyelenggara *privat service*. Efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan transportasi bukan berarti mengurangi kualitas pelayanan, namun harus diartikan sebagai hasil atas pemberian pelayanan terbaik kepada pengguna jasa transportasi kereta api dengan *multi player effect* pelanggan akan memberikan harga yang pantas atas balas jasa pemberian layanan terbaik. Atas pemberian pelayanan terbaik dan pelanggan yang puas, maka apabila pengguna jasa transportasi kereta api tidak mampu membayar harga yang pantas, realibel dan akuntabel maka pemerintah berkewajiban membayar selisih harga keekonomian atas tarif tiket kereta api dengan skema *Public Service Obligation* (PSO). Metode yang lain misalnya dalam investasi pengembangan, di mana investasi yang

bersifat pelayanan publik dilakukan oleh pemerintah, dan yang bersifat *private service* dilakukan oleh BUMN itu sendiri.⁵⁵⁰

Setelah PT Kereta Api Indonesia melakukan transformasi dengan merubah Visi PT KAI yaitu menjadi penyedia jasa perkeretaapian terbaik yang fokus pada pelayanan pelanggan dan memenuhi harapan *stakeholders* dan Misi PT KAI yaitu menyelenggarakan bisnis perkeretaapian dan bisnis usaha penunjangnya, melalui praktek bisnis dan model organisasi terbaik untuk memberikan nilai tambah yang tinggi bagi *stakeholders* dan kelestarian lingkungan berdasarkan 4 pilar utama: Keselamatan, Ketepatan waktu, Pelayanan dan Kenyamanan, *public service* PT Kereta Api Indonesia (Persero) menjadi lebih baik, pelayanan KA pada masa Lebaran 2012, menunjukkan bahwa kinerja KAI meningkat. Pemudik dapat membeli tiket dengan mudah dan, jumlah penumpang sesuai dengan tempat duduk karena menerapkan sistem *boarding pass*. Yang tidak dapat tiket tidak perlu ke stasiun. Stasiun menjadi bersih dan rapi⁵⁵¹.

PSO pada prinsipnya adalah subsidi negara kepada pengguna KA (bukan kepada KAI) untuk menutup selisih antara tarif yang ditetapkan oleh pemerintah dengan biaya operasi yang dikeluarkan oleh KAI yang lebih besar daripada tarif). Bagi KAI, PSO bukan subsidi. PSO adalah pendapatan

⁵⁵⁰ Edie Haryoto, *Op. Cit.*, hlm. 8-9. Hal lain yang selayaknya dilakukan adalah membentuk suatu pemahaman bersama bahwa BUMN adalah badan usaha dan juga milik negara sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan. Alangkah baiknya apabila ketika Rapat Umum Pemegang Saham BUMN diingat bahwa ada aktivitas BUMN yang tidak memberikan keuntungan akan tetapi memberi manfaat besar pada peningkatan lapangan pekerjaan, pertumbuhan ekonomi, dan pengurangan kemiskinan sehingga tidak semata-mata menetapkan target keuntungan yang besar. Ketika regulator menetapkan tarif dan kebijaksanaan lain yang bersifat publik, hendaknya diingat bahwa yang melaksanakannya hal tersebut adalah suatu badan usaha sehingga penetapan tarif tersebut mengandung konsekuensi adanya PSO atau kebijakan lain yang dapat menjaga status badan usaha tersebut. Pada akhirnya tentu adalah bagaimana BUMN dapat meningkatkan perannya untuk kesejahteraan rakyat, meningkatkan pertumbuhan perekonomian, lapangan kerja, dan sektor ekonomi lain. Bahkan juga bagaimana meningkatkan kesatuan politik, sosial, dan budaya karena cabang BUMN ada di semua wilayah Republik Indonesia dan dapat secara efektif melaksanakan misi tersebut. Pertanyaannya bukan hanya bagaimana meningkatkan laba dan deviden, bukan pula sekadar mempertahankan bahwa BUMN harus tetap hidup walaupun terus-menerus merugi. Jiwa ini sebenarnya telah terserap dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, juga dalam Undang-Undang Penerbangan Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Kereta Api, namun belum sepenuhnya diimplementasikan pada tataran kebijakan

⁵⁵¹ Edie Haryoto, *Ibid*, hlm 206-211.

KAI sedangkan subsidi adalah penerimaan perusahaan untuk menutup kerugian. PSO di dalam Laporan Keuangan KAI adalah di *top line*, sementara subsidi di *bottom line*. Dengan skema PSO, sebagian pendapatan dihasilkan dari penjualan tiket dan sebagian lainnya dibayar negara. Semestinya ada kontrak yang jelas antara KAI dan Pemerintah. Kontrak didasarkan pada prestasi kinerja angkutan publik yang dilakukan oleh KAI, misal: harus ada sekian Kereta Api per hari, sekian tempat duduk, sekian kereta, tidak boleh ada penumpang di atap, dan sebagainya. Berdasarkan indikator kinerja di dalam kontrak tersebut, ditetapkanlah PSO yang dibayar oleh Pemerintah berdasar tarif yang ditetapkan sesuai dengan kebijakan Pemerintah yang mempertimbangkan daya beli masyarakat, sosial, politik, dan sebagainya. Dengan model demikian, pada masa yang akan datang PSO bisa ditenderkan kepada para operator, bukan hanya Kilo Meter (KM). Yang terjadi sekarang adalah pelaksanaan PSO lebih banyak berkuat pada pertanyaan dananya digunakan untuk apa, dibukukan terpisah, diaudit, dan sebagainya, bukan pada kinerjanya. Besaran PSO juga lebih ditekankan pada ketersediaan APBN, bukan pada kinerja angkutan yang dituju. PSO sekarang bukan merupakan alat kebijakan publik. PSO sebenarnya didesain sebagai konsekuensi dari penetapan tarif oleh Pemerintah yang memang didasarkan pada faktor non ekonomi di bawah ongkos operasi yang harus dikeluarkan untuk menghasilkan produk tersebut. Pada pelaksanaannya sekarang, bahkan konsep PSO, IMO, dan TAC digabung menjadi satu, dan jumlahnya sesuai dengan ketersediaan APBN. Padahal konsep ketiganya jauh berbeda, demikian juga ukuran kinerjanya. Lebih seru lagi skema PSO, IMO, TAC yang diharapkan menjadi "jembatan" konsep *equal treatment* antara KA dengan moda transportasi darat lain menjadi semakin jauh karena di samping skema tersebut belum dilaksanakan sesuai yang seharusnya, malah sekarang ini truk dan bus menggunakan BBM bersubsidi dan Kereta Api (KA) harus mengambil sendiri BBM-nya ke Depo Pertamina. Bahkan tarif PLN untuk KRL Jabodetabek juga bukan golongan tarif termurah.

Sejak tahun 2009 hingga sekarang PT KAI telah melakukan investasi terutama untuk memenuhi kebutuhan sarana produksi atau *rolling stock* yang sebagian besar sudah berusia tua dalam kerangka meningkatkan kapasitas layanan angkutan penumpang di Jawa dan membangun infrastruktur atau jalur KA atau jalan rel guna mendorong angkutan barang di Sumatera. Produk-produk angkutan penumpang yang mulai mendapat apresiasi dari masyarakat adalah terselenggaranya tertib dan tepatnya waktu pelayanan angkutan KA jarak jauh baik angkutan penumpang maupun barang, layanan komputerisasi KA komuter Jabodetabek yang semakin meningkat volume yang dibarengi dengan pengadaan sarana atau *rolling stock* berupa Kereta Rel Listrik (KRL) dan terselenggaranya KA Bandara Kualanamu Medan yang menghubungkan Bandara Kualanamu ke kota Medan dengan kereta api. Dalam rangka meningkatkan kinerja keuangan dan kesehatan perusahaan, pada tahun 2012 hingga sekarang investasi lebih diarahkan pada angkutan angkutan barang (batubara) di Sumatera Selatan; pengembangan angkutan barang (kontainer) di Jawa; peningkatan angkutan Komuter Jabodetabek dan pembangunan KA Bandara Soekarno-Hatta sesuai dengan amanat Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2011 Tentang Penugasan Kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) Untuk Menyelenggarakan Prasarana Dan Sarana Kereta Api Bandar Udara Soekarno-Hatta Dan Jalur Lingkar Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi.

Kebijakan publik yang terkait dengan restrukturisasi perkeretaapian sangat berpengaruh terhadap pengelolaan bisnis moda transportasi kereta api, karena ada korelasi antara tugas PT Kereta Api Indonesia (Persero) dengan misi *public service* melayani kepentingan publik dengan *profit oriented* sebagai perseroan terbatas yang mengelola kepentingan swasta. Semua pelayanan publik yang diselenggarakan negara harusnya menggunakan prinsip untung rugi bagi penyelenggara bisnis publik tersebut, dalam hal ini untung rugi ekonomi bagi pemerintah bagi penyelenggara

bisnis publik tersebut, dalam hal ini untung rugi ekonomi bagi pemerintah⁵⁵².

Restrukturisasi perusahaan ditinjau dari aspek hukum merupakan bentuk kebijakan pengambilan keputusan yang pada umumnya dipandang sebagai momen dalam praktek. Hal ini dimulai agar sejak awal dalam merumuskan kebijakan sampai dengan pengambilan keputusan pelaksanaan terkait kebijakan restrukturisasi dari aspek hukum dilakukan secara benar. Dengan demikian payung hukum dalam hal proses penyusunan peraturan perundang-undangan tentang kebijakan restrukturisasi di bidang perkeretaapian terpenuhi persyaratan dan tidak cacat hukum jika ditinjau dari aspek substantif, struktur dan kulturnya. Korelasi Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dengan restrukturisasi perkeretaapian telah merubah kebijakan publik atas restrukturisasi peraturan perundang-undangan atau hukum atas pengelolaan transportasi kereta api sesuai dengan ekspektasi keinginan dunia usaha. Restrukturisasi hukum terhadap bentuk program pengambilan keputusan umumnya dipandang sebagai momen dalam positivisme : itu dimulai sejak dini dengan mulai merumuskan kondisi di mana keputusan secara hukum benar.

Menurut Toto Pranoto, Nurudin Sobari, Ruslan Prijadi, Thamrin P Simanjuntak tidak peduli apakah dikelola pemerintah ataupun swasta, perusahaan jasa angkutan kereta api dapat sukses dan berkembang jika memiliki 4 karakteristik sebagai berikut: (1) keberanian mengambil risiko, (2) kapabilitas kepemimpinan yang tinggi, (3) definisi sukses beserta ukurannya yang jelas, (4) kegigihan untuk menjadi perusahaan yang berorientasi kepada pasar⁵⁵³.

⁵⁵² Riant Nugroho Randy R Wrihatnolo, *Manajemen Privatisasi Bisnis*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2002, hlm. 53.

⁵⁵³ Toto Pranoto, Nurudin Sobari, Ruslan Prijadi, Thamrin P Simanjuntak, *Op. Cit.*, hlm. 4-6, *Pertama*, Keberanian mengambil risiko, artinya perusahaan KA Amtrak di AS tidak menunggu pasar terbentuk dahulu sebelum meluncurkan kereta penumpang eksekutif Acela. Mereka melakukan inisiatif melalui berbagai alat pemasaran seperti, segmentasi pelanggan, program loyalty, viral marketing, dan promosi yang di target secara tepat, untuk akhirnya mendapat ceruk (*niche market*) menguntungkan di dalam pasar kompetitif yang sebelumnya tidak ada. Yang

Hukum dalam perkembangannya tidak hanya dipergunakan untuk mengatur perilaku yang sudah ada dalam masyarakat dan mempertahankan pola-pola kebiasaan yang telah ada melainkan lebih dari itu, hukum menjurus penggunaannya sebagai suatu sarana. Untuk melaksanakan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditentukan sehingga dapat terwujud di dalam masyarakat diperlukan adanya beberapa sarana. Salah satu sarana yang cukup memadai adalah hukum dengan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang ada.⁵⁵⁴ Masalah kejahatan adalah salah satu masalah sosial yang selalu menarik dan menuntut perhatian yang serius dari waktu ke waktu. Terlebih lagi, menurut asumsi umum serta beberapa hasil

dibutuhkan adalah mentalitas manajemen yang tepat, perusahaan pemerintah sekalipun dapat raja berinovasi dan sukses. Demikian pula *Canadian National Railway Company* (CN), mereka tidak terkungkung dalam cara tradisional untuk menjalankan bisnis kereta angkutan barang. Strategi akuisisi yang mereka lakukan tergolong berani. Kini mereka dapat mengangkut muatan yang menguntungkan dan melayani jalur vital eksporimpor wilayah Amerika Utara. *Kedua* kapabilitas kepemimpinan yang tinggi, bahwa Hingga tahun 1990-an, kebanyakan perusahaan angkutan kereta api tidak mampu menarik bakatbakat yang mereka butuhkan untuk mengubah budaya dan cara bisnis mereka. Sukses CN maupun Amtrak dapat dihubungkan dengan adanya kepemimpinan baru dari luar yang menjadi agen perubahan. Sebuah proses yang akan melibatkan transformasi budaya dari mind-set tradisional ala perusahaan utilitas menjadi cara kerja yang menekankan perencanaan strategik dan pemasaran. Semua perusahaan kereta api yang visioner memahami pentingnya pemasaran dan memberikan otoritas pengambilan keputusan yang tinggi untuk fungsi ini di level eksekutif. Tanggung jawab fungsi ini lebih luas dari sekedar advertising dan public relations namun hingga strategi produk. Pemasaran menjadi penghubung antara berbagai fungsi yang ada dalam perusahaan: penentuan harga, penjualan dan distribusi, pengembangan produk, hingga pelayanan pelanggan. Chief Marketing Officer di industri ini membutuhkan kapabilitas dan teknologi dalam memenuhi kebutuhan pelanggan. *Ketiga* definisi sukses beserta ukurannya yang jelas, artinya industri perkeretaapian tengah mengalami perubahan: banyak eksekutif menyadari bahwa memaksimalkan total penjualan bukanlah tujuan yang ideal (terutama jika tidak semua segmen bisnis yang dilakukan terbukti menguntungkan), banyak perusahaan lebih berupaya untuk menggunakan seluruh informasi yang ada untuk memaksimalkan imbal hasil keuntungan dari suatu lini bisnis. Amtrak kini mampu mengetahui persepsi pelanggannya secara tepat mengenai berbagai layanan yang mereka jual. CN mampu mengukur dampak dari setiap inisiatif bisnis baru terhadap pertumbuhan pendapatan dan profitabilitas perusahaan. *Keempat* kegigihan untuk menjadi perusahaan yang berorientasi kepada pasar artinya Model bisnis dari perusahaan yang berhadapan langsung dengan pelanggan sangat berbeda dengan model *command-and-control* yang mewarnai banyak industri teregulasi seperti industri perkeretaapian masa lalu. Melakukan transformasi organisasi menuju perusahaan berorientasi pasar sangatlah sulit, namun merupakan kunci untuk dapat memperoleh pertumbuhan yang berkesinambungan. Transformasi ini dapat dilakukan baik oleh perusahaan kereta api yang dikelola pemerintah maupun swasta.

⁵⁵⁴ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, tanpa tahun, hlm. 76. Jakarta. Hukum adalah norma yang mengarahkan masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia kenyataan. Oleh karena itu hukum terutama dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

pengamatan dan penelitian berbagai pihak, terdapat kecenderungan peningkatan dari bentuk dan jenis kejahatan tertentu, baik secara kualitas maupun kuantitasnya.⁵⁵⁵

Kebijakan⁵⁵⁶ restrukturisasi perusahaan bertujuan untuk memperbaiki dan memaksimalkan kinerja perusahaan. Kemapanan gaya manajemen bisnis mulai menjadi pemikiran untuk diterapkan wilayah publik. Dengan kata lain mengurus negara menggunakan gaya manajemen bisnis merupakan keniscayaan ketika paradigma *old public administration* kurang menunjukkan hasil yang optimal dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Di negara maju seperti di Amerika Serikat, Inggris, Australia dan Eropa Barat, menerapkan paradigma mengurus pelayanan publik dengan menggunakan manajemen bisnis atau disebut dalam paradigma "*New Public Management*", membawa hasil yang baik dalam memberikan kepuasan pelayanan yang dibutuhkan publik. Pemikiran tersebut dipengaruhi oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dengan buku yang berjudul "*Re Inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*" yang di Indonesia diterjemahkan menjadi "mewirausahakan birokrasi" mengelola urusan sektor publik dengan orientasi pasar (*market*) dan pelanggan (*customer*) sebagaimana anjuran Osborne dan Gaebler (1992) sudah cukup lama dilakukan di Indonesia terutama pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Amanat Undang-Undang Dasar yang terkait dengan kepentingan hajat hidup orang banyak dikuasai negara telah didelegasikan kewenangan tersebut pada BUMN. Dengan demikian seluruh urusan sektor publik seperti; listrik, BBM, LPG, air bersih, bahan pokok pangan, transportasi, dan lain-lain diurus dan dikelola oleh BUMN. Bentuk pengelolaan BUMN sejak berubah menjadi "Perseroan Terbatas" (PT) dan Tbk, pada dasarnya orientasi pengelolaan urusan sektor publik berdasarkan

⁵⁵⁵ Moh. Kemal Darmawan, *Strategi Pencegahan Kejahatan*, Citra Bakti. Bandung, 1994, hlm. 1.

⁵⁵⁶ *Ibid*, Kebijakan restrukturisasi perusahaan perkeretaapian dikaitkan dengan administrasi publik,

prinsip mekanisme pasar dan pelanggan. Pada hakikatnya orientasi pasar dan pelanggan yang merupakar beberapa prinsip "*Reinventing Government*" dalam proses bisnis *etenty* sangat logis dan rasional serta efisien dan efektif. Akan tetapi, jika dicermati mendalam secan empiristik telah meninggalkan asas keadilan sosial dan pemerataan bagi masyaraka luas⁵⁵⁷.

Banyak perusahaan melakukan pembenahan supaya segera lepas dari krisis melalui berbagai aspek. Secara klasik, manajemen dan penasihat perusahaan sering melakukannya melalui tahap-tahap: perbaikan *cash flow*, peningkatan efisiensi, peningkatan produktivitas, peningkatan profitabilitas, dan diakhiri dengan peningkatan nilai perusahaan. Perbaikan-perbaikan tersebut menyangkut berbagai aspek, bahkan seluruh aspek perusahaan. mulai dari perbaikan portofolio perusahaan, perbaikan permodalan, perampingan manajemen, perbaikan sistem pengelolaan perusahaan, sampai perbaikan sumber daya manusia (SDM). Dengan demikian, masalah restrukturisasi perusahaan merupakan kepentingan semua pihak. Bukan saja direktur utama, tetapi seluruh anggota direksi, mulai dari direktur pemasaran, operasi, keuangan, maupun SDM. Restrukturisasi perusahaan juga merupakan kepentingan komisaris, yang mewakili kepentingan pemegang saham. Mau tidak mau, tujuan utama restrukturisasi adalah untuk memenuhi kepentingan pemegang saham, yaitu maksimalisasi kekayaan atau nilai mereka. Restrukturisasi juga merupakan kepentingan karyawan secara keseluruhan karena tindakan restrukturisasi akan berdampak pada semua karyawan. Restrukturisasi seharusnya tetap penting dalam keadaan ekonomi apa pun juga. Dalam keadaan normal, perusahaan perlu melakukan pembenahan dan perbaikan supaya dapat terus unggul dalam persaingan, atau paling tidak dapat bertahan. Perusahaan yang tidak melakukan

⁵⁵⁷ Bambang Istianto, *Gaya Manjemen Bisnis Vs Peran Negara Kuat*, Ditra Wacana Media, Jakarta, 2015, hlm. 3

pembenahan dan penyesuaian, lambat laun akan kena libasan para pesaing. Apalagi dalam kancah ekonomi global yang terbuka⁵⁵⁸.

Munculnya keputusan untuk melakukan restrukturisasi perusahaan terjadi oleh karena adanya pergeseran strategi perusahaan (*strategy shift*). Perusahaan mendesain strategi korporat (*corporate strategy*) dengan menciptakan keunggulan bersaing (*competitive advantage*) berdasarkan kondisi eksternal dan internal perusahaan.⁵⁵⁹ Pergeseran strategi perusahaan dimaksud harus disesuaikan dengan kebijakan restrukturisasi yang diatur pemerintah dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ron Kopicki – Louis S Thompson⁵⁶⁰ menyatakan bahwa:

Railway restructuring is a process as well as an outcome. The case studies suggest that certain management practices can facilitate the restructuring process. These management practices appear to speed the transition and produce better financial results during the restructuring. Therefore, this study attempts to identify "best management methods" employed in the case studies methods that appear to reduce restructuring time and improve the positive flow of funds during the transition.

Restrukturisasi PT KAI (Persero) merupakan proses kegiatan usaha perusahaan perkeretaapian untuk menghasilkan rasio kerja (kinerja) perusahaan. Manajemen perusahaan memfasilitasi proses restrukturisasi, dengan mempercepat proses transisi restrukturisasi untuk menghasilkan kinerja keuangan yang lebih baik. Masa transisi dalam restrukturisasi kegiatan usaha perusahaan ditandai dengan menggali potensi seluruh sumberdaya melalui inovasi produk dan inovasi bisnis, untuk itu perusahaan harus mengubah *mindset* dari *product oriented* menjadi *customer oriented*⁵⁶¹. Konsep restrukturisasi menurut Niklas Luhman⁵⁶² :

⁵⁵⁸ Bramantyo Djohanputro, *Restrukturisasi Perusahaan Berbasis Nilai*, PPM, Jakarta, 2004, hlm. 1-2.

⁵⁵⁹ Bramantyo Djohanputro, *Ibid.*, hlm. 24

⁵⁶⁰ Ron Kopicki – Louis S Thompson, *Best Methods of Restructuring and Privatization methods*, CFS Discussion Paper Series, Number 111, hlm. 9.

⁵⁶¹ Tim Penulis PPM Manajemen, *Ibid.*, hlm. 81.

⁵⁶² Niklas Luhman, *A Sociological Theory Of Law*, Routledge & Kegan Paul, London, 1985, hlm. 174

With the concept of programme we want to say that system problems are defined by stating conditions their solution (constraints) and on the basis of this definition are resolvable by decision further that the definition of the problem itself arises from decision-making and is tested by decisions. The restructuring of law to the form of decision-making programmes is generally seen as a moment in its positivisation: it starts early on with the beginnings of formulating conditions under which decisions are legally correct. Thereby we do not mean to say that one orients oneself to law or in terms of legal process and not outside of it, but, indeed, that his orientation now has to take account of the conditions under which judges consider decisions to be correct as solutions to juristic problem, and that only in this roundabout way can we attain the advantages of congruent (as opposed to elementary normative) expectation.

Program restrukturisasi terkait dengan sistem yang berorientasi pada pengambilan keputusan. Restrukturisasi dari aspek hukum dipandang sebagai bentuk program pengambilan keputusan yang positif, dimulai dari awal, dengan konstruksi pengambilan keputusan restrukturisasi secara hukum benar. Dengan pengambilan keputusan yang benar maka restrukturisasi perusahaan akan berdampak pada kinerja perusahaan menjadi lebih baik. Restrukturisasi berfungsi sebagai kebijakan yang mampu memfungsikan hukum sebagai “*sosial engineering*” yang akan mengatur hak dan kewajiban, wewenang, tugas dan tanggung jawab para pihak yang terlibat dalam pengelolaan perusahaan perkereta-apian. Untuk mengatur hak dan kewajiban para pihak tersebut diperlukan kehadiran hukum. Hukum diterima sebagai suatu lembaga otonom yang bekerja dengan menggunakan berbagai alat perlengkapan seperti peraturan, asas, dan konsep⁵⁶³. Restrukturisasi merupakan induk dari berbagai upaya perusahaan untuk memperbaiki kinerja di masa depan. Restrukturisasi korporat pada prinsipnya merupakan kegiatan atau upaya untuk menyusun ulang komponen-komponen korporat supaya masa depannya memiliki kinerja yang lebih baik, yaitu meliputi bisa aset perusahaan, pendanaan perusahaan, organisasi, pembagian kerja. Restrukturisasi dapat dikelompokkan menjadi:

⁵⁶³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002, hlm. 53.

(a) restrukturisasi *portofolio*; (b) restrukturisasi finansial dan; (c) restrukturisasi organisasi⁵⁶⁴.

Restrukturisasi *portofolio* merupakan kegiatan penyusunan *portofolio* perusahaan, yang supaya kinerja perusahaan menjadi semakin baik. Yang termasuk ke dalam *portofolio* perusahaan adalah setiap aset, lini bisnis, divisi, unit usaha atau SBU (*Strategic Business Unit*), maupun anak perusahaan. Implementasi restrukturisasi portofolio di lingkungan PT KAI dilakukan : *pertama* dengan adanya Divisi/Sub Divisi Regional di Sumatera, Yaitu Divisi Regional I Sumatera Utara meliputi Aceh di Medan, Divisi Regional II Sumatera Barat di Padang, Divisi Regional III Sumatera Selatan di Palembang yang dibagi menjadi dua Sub Divisi yaitu : Sub Divisi Regional III.1. di Tanjungkarang Sekarang menjadi Divisi Reional 3 Tanjungkarang dan Sub Divisi Regional III.2 di Kertapatisekarang menjadi Divisi Regional 4 Palembang. *Kedua* pembentukan anak perusahaan di lingkungan PT KAI. Pembentukan anak perusahaan diusahakan Perusahaan ini dapat lebih berkonsetrasi pada pelayanan kepada pelanggan terkait dengan misi *public services*. Dengan membentuk anak perusahaan untuk mengelola sebagian *non core business* maka masing-masing korporat akan lebih fokus melakukan kegiatan usaha *core business* sesuai dengan anggaran dasar perusahaan. Peran induk perusahaan sangat diperlukan agar tercipta sinergi antar perusahaan. *Pertama*, peran induk perusahaan sangat diharapkan untuk dapat memutuskan apa bidang usaha yang akan dilepas menjadi anak perusahaan tersendiri. Tidak hanya dengan tujuan untuk berkontribusi saat ini tapi juga melihat peluang perkembangan pasar anak perusahaan di masa datang. *Kedua*, bagaimana peran induk perusahaan dalam membantu anak perusahaan meraih peluang pasar. Jangan sampai asumsi prospek usaha anak perusahaan tidak dapat diraih anak perusahaan karena tidak ada dukungan dari induk perusahaan.

⁵⁶⁴ Bramantyo Djohanputra, *Op. Cit.*, hlm. 24.

Restrukturisasi finansial atau keuangan merupakan kapitalisasi adalah penyusunan ulang komposisi modal perusahaan supaya kinerja keuangan menjadi lebih sehat. Kinerja keuangan dapat dievaluasi berdasarkan laporan keuangan, yang terdiri dari neraca, laporan laba/rugi, laporan arus kas, dan posisi modal perusahaan. Berdasarkan data dalam laporan keuangan tersebut, analis dapat mengevaluasi tingkat kesehatan perusahaan. Kesehatan perusahaan dapat diukur berdasarkan rasio kesehatan, yang antara lain tingkat efisiensi (*efficiency ratio*), tingkat efektivitas (*effectiveness ratio*), profitabilitas (*profitability ratio*), tingkat likuiditas (*liquidity ratio*), tingkat perputaran aset (*asset turnover*), rasio ungkitan (*leverage ratio*), dan rasio pasar (*market ratio*). Selain rasio-rasio tersebut, tingkat kesehatan juga dapat diukur berdasarkan profit risiko-tingkat pengembalian (*risk-return profile*)⁵⁶⁵.

Restrukturisasi manajemen/organisasi merupakan penyusunan ulang komposisi manajemen, struktur organisasi, pembagian kerja, sistem operasional, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan masalah manajerial dan keorganisasian. Tujuannya sama dengan kedua jenis restrukturisasi di atas, yaitu supaya kinerja perusahaan membaik. Dalam hal restrukturisasi manajemen/organisasi, perbaikan kinerja diperoleh melalui beberapa cara, antara lain dengan pelaksanaan yang lebih efisien dan efektif, pembagian wewenang yang lebih baik sehingga keputusan tidak berbelit-belit, dan kompetensi staf yang lebih mampu menjawab permasalahan di setiap unit kerja. Pengaruh restrukturisasi pada organisasi tergantung pada sejauh mana integrasi unit-unit usaha pasca program restrukturisasi. Gambar pada halaman berikut menunjukkan, ada dua ektrim pengelolaan sebuah perusahaan yang memiliki banyak unit usaha. Di satu ektrim, perusahaan menggabung seluruh kegiatan menjadi satu unit usaha yang terdiri dari berbagai macam produk dan aktivitas. Model seperti ini bisa cocok bagi perusahaan yang memiliki jenis usaha tidak terlalu beragam. Misalnya,

⁵⁶⁵ Bramantyo Djohanputra, *Op. Cit.*, hlm. 34.

perusahaan yang bergerak di satu industri dengan beberapa lini bisnis dapat menyatukan usaha-usaha tersebut ke dalam satu sistem manajemen. Pembagian kerja mengacu pada fungsional, yaitu logistik, produksi dan operasi, pemasaran, keuangan, SDM, dan fungsi pendukung. Model ini juga masih bisa diterapkan selama lini usaha tidak terlalu banyak. Sekalipun bergerak di satu industri, tetapi ragam usahanya begitu luas, penyatuan ke dalam satu unit usaha akan merepotkan. Di satu ekstrim lainnya, perusahaan dapat menerapkan kebijakan bahwa satu jenis usaha menjadi satu SBU sendiri. Dengan demikian, perusahaan hasil akuisisi pun tetap berdiri sebagai unit usaha mandiri. Model seperti ini kebalikan dari model yang diuraikan di atas. Perusahaan yang bergerak di berbagai industri, atau bahkan di berbagai sektor, tidak cocok untuk memaksakan penyatuan seluruh kegiatan ke dalam satu unit usaha. Masing-masing jenis usaha perlu mandiri menjadi unit usaha. Kalaupun jumlah usahanya sedikit, tetapi masing-masing memiliki karakter berbeda juga perlu dipisahkan.

Di antara kedua ekstrem tersebut, terdapat beberapa variasi. Ada perusahaan yang membentuk *holding company* (perusahaan induk), kemudian perusahaan induk mengambil alih salah satu bisnis anak perusahaan dan mengintegrasikannya ke dalam struktur induk. Sementara anak perusahaan lain tetap dibiarkan mandiri. Ada juga perusahaan yang menerapkan kebijakan untuk menggabungkan perusahaan hasil akuisisi ke SBU yang terkait dalam rangka meningkatkan ekonomi skala (*economies of scale*) dan ekonomi cakupan (*economies of scope*). Perusahaan yang bergerak di berbagai lini usaha, industri atau bahkan di berbagai sektor, tidak bisa melepaskan dirinya bahwa pembentukan SBU-SBU yang mandiri merupakan keharusan. Pemaksaan ke dalam satu usaha, atau ke dalam satu sistem, bisa berakibat fatal pada kinerja perusahaan, baik kinerja tiap jenis usaha maupun keseluruhan. Namun demikian, karena karakter bisnis suatu grup perusahaan juga beragam, tetap perlu adanya pengendalian SBU-SBU

tersebut supaya visi, misi, strategi, dan operasi mereka sejalan dengan keinginan pemegang saham.

Itulah sebabnya, ada beragam bentuk perusahaan induk. Perusahaan induk mesti dapat memberi kesempatan setiap unit usaha untuk berkembang dan berkompetisi dengan pesaing secara bebas sehingga nilai SBU mencapai tingkat yang maksimum. Perusahaan induk yang baik dapat menimbulkan sinergi antara SBU-SBU dalam meningkatkan keunggulan bersaing per unit usaha maupun secara keseluruhan. Secara umum, perusahaan induk ada tiga macam: (1) perusahaan induk operasional (*operating holding company*), (2) perusahaan induk pendukung (*supporting holding company*), dan (3) perusahaan induk investasi (*investment holding company*)⁵⁶⁶.

Tahun 2009 melakukan transformasi dalam mengelola kegiatan usahanya. Transformasi telah memberikan perubahan yang sangat signifikan atas peningkatan kualitas pelayanan (*public service*) namun juga telah berhasil merubah kinerja perusahaan yang semula rugi menjadi untung. Untuk meningkatkan kinerja dan mengembangkan usahanya PT KAI membentuk *holding company* PT KAI dengan membuat 6 (enam) anak perusahaan⁵⁶⁷.

Anak-anak Perusahaan PT Kereta Api Indonesia (Persero) dimaksud adalah:

- a. PT Reska Multi Usaha, berdasarkan anggaran dasar perseroan⁵⁶⁸ dapat melaksanakan kegiatan usaha sebagai berikut : menjalankan usaha-uaha di bidang perdagangan, termasuk distributor, agen dan perwakilan dari badan-badan perusahaan penyalur bahan bakar SPBU (Stasion Pengisian Bahan Bakar) menjalankan usaha dalam bidang pengangkutan darat, termasuk ekspedisi dan pergudangan, menjalankan usaha usaha di bidang transportasi; menjalankan usaha-usaha di bidang jasa, termasuk

⁵⁶⁶ Bramantyo Djohanputra, *Op. Cit.*, hlm. 190-192.

⁵⁶⁷ PT KAI (Persero), *Buku Panduan Pegawai Baru*, Tahun 2014, hlm. 10

⁵⁶⁸ *Anggaran Dasar Perseroan* PT Reska Multi Usaha berdasarkan Pengumuman dalam Berita Negara Republik Indonesia tertanggal 19 Maret 2004 Tambahan Nomor 2773/2004 beserta seluruh perubahannya dan perubahan terakhir telah dicatat dalam Sistem Data Menteri Hukum - Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-08971.40.21.2014 Tanggal 28 November 2014

ekspedisi, pengepakan dan pergudangan (bukan *veem*) jasa pengelolaan parkir, jasa penyelenggara acara, jasa rumah makan/ restoran dan jasa boga jasa, rekruting dan penyaluran tenaga kerja, jasa kebersihan, jasa keamanan (*securities*).

- b. PT Kereta Api Indonesia (KAI) Commuter Jabodetabek, berdasarkan anggaran dasar tersebut perseroan⁵⁶⁹ dapat melaksanakan kegiatan usaha sebagai berikut: pengangkutan orang dan barang, angkutan pra dan purna angkutan kereta api, intermoda dan bongkar muat barang yang berkaitan dengan usaha perseroan pada umumnya, mengusahakan semua bentuk fasilitas penunjang pelayanan prasarana dan sarana kereta api beserta komponen yang diperlukan, sewa menyewa segala bentuk sarana dan prasarana yang diperlukan sebagai penunjang pelayanan perkeretaapian pada umumnya, mengusahakan jasa perawatan sarana dan prasarana perkeretaapian termasuk di dalamnya perbaikan kereta api, perbengkelan kereta api industri barang-barang (*sparepart*) yang diperlukan untuk itu, mengusahakan jasa konsultasi perkeretaapian pada umumnya, mengusahakan pekerjaan modernisasi sistem transportasi perkeretaapian pada umumnya, baik untuk kepentingan perseroan maupun kepentingan pihak ketiga lainnya, mengusahakan jasa pengadaan barang dan jasa lainnya yang berhubungan dengan perawatan perkeretaapian, mengusahakan pemanfaatan tanah, bangunan, fasilitas pelayanan dan jasa keahlian di bidang perkeretaapian, mengusahakan pelatihan keterampilan dalam bidang perkeretaapian, mengusahakan kereta api sebagai sarana promosi dan hiburan bagi penumpang kereta api.

⁵⁶⁹ *Anggaran Dasar Perseroan Terbatas (PT) KAI COMMUTER JABODETABEK* yang dibuat dihadapan ILMI AWAN DEKRIT SUPATMO, Sarjana Hukum, akta mana telah memperoleh pengesahan dari Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sebagaimana ternyata dari -Surat Keputusannya tertanggal enambelas Oktober duaribu delapan (16-10-2008) Nomor AHU.74707.AH.01.01.Tahun 2008 beserta seluruh perubahannya dan perubahan terakhir telah dicatat dalam Sistem Data Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-43724.40.22.2014 Tanggal 28 November 2014

- c. PT Kereta Api Logistik, berdasarkan anggaran dasar perseroan⁵⁷⁰ dapat melaksanakan kegiatan usaha sebagai berikut: muat-bongkar atas logistik/barang terkait, jasa titipan atas logistik/barang terkait, penyimpanan atas logistik/barang terkait, pengepakan atas logistik/barang terkait, pelabelan atas logistik/barang terkait, penjajakan/penelusuran atas logistik/barang terkait, pengawalan atas logistik/barang terkait, lain-lain kegiatan yang terkait dan mendukung serta menunjang usaha jasa pengurusan transportasi (*freight forwarding*).
- d. PT Railink, berdasarkan anggaran dasar perseroan⁵⁷¹ melaksanakan kegiatan usaha sebagai berikut pengoperasian, pengelolaan dan pengusahaan kereta api bandara, pengembangan dan pengelolaan stasiun kereta api di bandara dan di pusat kota, pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kereta api, pembangunan prasarana kereta api, konsultasi dan desain sistem perkeretaapian, pengusahaan jasa lainnya yang menunjang usaha-usaha pokok.
- e. PT Kereta Api (KA) Pariwisata berdasarkan anggaran dasar perseroan⁵⁷² dapat melaksanakan kegiatan usaha sebagai berikut: perencanaan dan pengemasan komponen-komponen perjalanan wisata, yang meliputi

⁵⁷⁰ *Anggaran Dasar Perseroan Terbatas (PT) Kereta Api Logistik* yang dibuat berdasarkan Akta tertanggal tigabelas April duaribu duabelas Nomor 14, yang dibuat dihadapan AGUNG SRI WIJAYANTI, Sarjana Hukum, Magister Kenotariatan, akta mana telah mendapat persetujuan dari Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dengan Surat Keputusannya tertanggal satu Mei duaribu duabelas (01-05-2012) Nomor AHU-23103.AH.01.02.Tahun 2012 beserta seluruh perubahannya dan perubahan terakhir telah dicatat dalam Sistem Data Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-08971.40.21.2014 Tanggal 28 November 2014.

⁵⁷¹ *Anggaran Dasar Perseroan Terbatas (PT) Railink* yang dibuat berdasarkan Akta Nomor 34, tanggal 28 September 2006 yang dibuat oleh Notaris Silvia Abbas Sudrajat, SH., SpN, akta mana telah mendapat Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : W29-00480 Ht.01.01-Th.2006 beserta seluruh perubahannya dan perubahan terakhir telah dicatat dalam Sistem Data Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-01.10.50163 Tanggal 22 November 2013.

⁵⁷² *Anggaran Dasar Perseroan Terbatas (PT) Kereta Api (KA) Pariwisata* dibuat dihadapan FATHIAH HELMI, Sarjana Hukum tertanggal 8 September tahun 2009 Nomor 11 akta mana telah mendapat persetujuan dari Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dengan Surat Keputusannya tertanggal 28 Januari 2010 Nomor AHU-04724.AH.01.01. Tahun 2010 beserta seluruh perubahannya dan perubahan terakhir telah dicatat dalam Sistem Data Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-08971.40.21.2014 Tanggal 28 November 2014

sarana wisata, objek dan daya tarik wisata serta jasa pariwisata lainnya, dalam bentuk paket wisata, penyelenggaraan dan penjualan paket wisata penyediaan layanan pramuwisata yang berhubungan dengan paket yang dijual dengan cara menyalurkan melalui agen penyediaan layanan angkutan wisata pemesanan akomodasi, restoran, tempat konvensi, dan tiket pertunjukan seni budaya serta kunjungan ke obyek dan daya tarik wisata penyelenggaraan perjalanan insentif membangun dan mengelola hotel untuk mendukung usaha pariwisata berbasis kereta api, terkait penyelenggaraan dan penjualan paket wisata melalui agen perjalanan dan atau langsung kepada wisatawan penyelenggaraan dan/atau pengurusan dokumen pariwisata penyelenggaraan dan/atau penjualan paket *meetings, incentives, conferences dan exhibitions* penyediaan dan penjualan souvenir pariwisata penyelenggaraan dan/atau penjualan paket wisata religi.

- f. PT Kereta Api (KA) Property Manajement, berdasarkan anggaran dasar perseroan⁵⁷³ dapat melaksanakan kegiatan usaha sebagai berikut: menjalankan usaha di bidang perencanaan pengawasan pembangunan properti pemborongan pada umumnya (*general contractor*), pembangunan konstruksi gedung, jembatan, ruas milik jalan prasarana kereta api, prasarana telekomunikasi, perhotelan, rumah sakit, pipa gas bumi, pipa bahan bakar minyak berikut instalasinya. menjalankan usaha jasa pengelolaan, jasa pemasaran, perantara dan pengembangan properti (tanah dan bangunan), menjalankan usaha di bidang perawatan, pemeliharaan dan perbaikan bangunan dalam segala aspek. menjalankan usaha jasa konsultasi di bidang properti menjalankan usaha yang menunjang usaha-usaha pokok, menjalankan usaha perdagangan pada

⁵⁷³ *Anggaran Dasar Perseroan Terbatas (PT) Kereta Api (KA) Property Manajement* dibuat dihadapan FATHIAH HELMI, Sarjana Hukum tertanggal 8 September tahun 2009 Nomor 9 akta mana telah mendapat persetujuan dari Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dengan Surat Keputusannya tertanggal 26 Oktober 2009 Nomor AHU-51501.AH.01.01.Tahun 2009 beserta seluruh perubahannya dan perubahan terakhir telah dicatat dalam Sistem Data Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-08972.40.21.2014 Tanggal 28 November 2014

umumnya (*general trading*) perhotelan, wisma, perkantoran, apartemen, pertokoan, restoran, pusat perbelanjaan terpadu, pasar, prasarana dan sarana telekomunikasi, gas bumi, sistem pengisian bahan bakar minyak termasuk pengisian untuk umum (SPBU) dan pengadaan barang.

Sinergi antara anak perusahaan dengan PT KAI sebagai induk perusahaan sudah dapat dirasakan dari awal. Pendirian anak perusahaan PT KAI didasari atas sasaran transformasi perusahaan yaitu mengoptimalkan *Non Core Business* dengan mensinergikan *Core Business*. Kebutuhan PT KAI yang tidak hanya harus lebih efisien dan juga dana investasi yang besar, diantaranya untuk investasi penggantian gerbong dan penambahan frekuensi, membuat PT KAI mengambil keputusan untuk masuk ke berbagai bidang usaha baik yang terkait langsung maupun tidak langsung. Prospek dari tiap-tiap bidang usaha juga menjadi pertimbangan sehingga tambahan pendapatan tidak hanya diharapkan dapat diberikan saat ini tapi juga di masa datang⁵⁷⁴. Dengan terbentuknya anak-anak perusahaan tersebut PT KAI diharapkan *non core business* dapat tertangani. Sebagai bukti bahwa PT KAI telah berhasil meningkatkan kinerja angkutan penumpang yang semula per hari mengangkut 450.000 penumpang saat ini telah mampu mengangkut penumpang sebanyak 750.000 penumpang per hari, sekarang di tahun 2017 telah tumbuh menjadi lebih 1.000.000 (1 juta) penumpang per hari. Dan diharapkan pada tahun 2018 mampu mengangkut penumpang sebanyak 1,2 Juta penumpang per hari. Begitu pula dengan dibentuknya anak perusahaan PT KAI yaitu PT Railink maka untuk pertama kali Indonesia mempunyai Kereta Api (KA) Bandara Kualanamu. KA Bandara Kualanamu menghubungkan Bandara Kualanamu menuju Stasiun Medan PP.

Kebijakan memenuhi target *public service* dengan kebijakan *private service* atas bisnis PT KAI merupakan implementasi atas kebijakan restrukturisasi PT KAI (Persero) dengan mengutamakan efisiensi dan efektivitas pelayanan kepada pelanggan. Implementasi keadilan utilitas bagi

⁵⁷⁴ Toto Pranoto, Nurudin Sobari, Ruslan Prijadi, Thamrin P Simanjuntak, *Op. Cit.*, hlm. 52
391

PT KAI merupakan indikator pelayanan jasa angkutan kereta api terhadap pelanggannya. Dalam bisnis pengangkutan kereta api yang dimaksud pelanggan adalah para pengguna pengangkutan penumpang maupun pengangkutan barang. Jika pelanggan mendapatkan pelayanan terbaik, harga murah, sehingga pelanggan kereta api mendapatkan kebahagiaan maka tujuan keadilan utilitas dalam penyelenggaraan moda transportasi terpenuhi.

Keadilan adalah kejujuran (*justice as fairness*) artinya masyarakat adalah kumpulan individu yang di satu sisi menginginkan bersatu karena adanya ikatan untuk memenuhi kumpulan individu tetapi disisi yang lain masing-masing individu memiliki pembawaan serta hak yang berbeda yang semua itu tidak dapat dilebur dalam kehidupan sosial. John Rawls dalam *A Theory Of Justice* menyatakan⁵⁷⁵:

Justice as fairness attempts to account for these common sense convictions concerning the priority of justice by showing that they are the consequence of principles which would be chosen in the original position. These judgments reflect the rational preferences and the initial equality of the contracting parties. Although the utilitarian recognizes that, strictly speaking, his doctrine conflicts with these sentiments of justice, he maintains that common sense precepts of justice and notions of natural right have but a subordinate validity as secondary rules; they arise from the fact that under the conditions of civilized society there is great social utility in following them for the most part and in permitting violations only under exceptional circumstances. Even the excessive zeal with which we are apt to affirm these precepts and to appeal to these rights is itself granted a certain usefulness, since it counterbalances a natural human tendency to violate them in ways not sanctioned by utility. Once we understand this, the apparent disparity between the utilitarian principle and the strength of these persuasions of justice is no longer a philosophical difficulty. Thus while the contract doctrine accepts our convictions about the priority of justice as on the whole sound, utilitarianism seeks to account for them as a socially useful illusion.

Prinsip keadilan menurut John Rawls adalah pertama memaksimalkan kemerdekaan. Pembatasan terhadap kemerdekaan ini hanya untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri, kedua kesetaraan bagi semua

⁵⁷⁵ John Rawls, *A Theory Of Justice*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1995, Hal 25

orang, baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam ("*social goods*"). Pembatasan dalam hal ini hanya dapatizinkan bila ada kemungkinan keuntungan yang lebih besar; ketiga kesetaraan kesempatan untuk kejujuran, dan penghapusan terhadap ketidaksetaraan berdasarkan kelahiran dan kekayaan.

Implementasi prinsip keadilan dari John Rawls dilakukan oleh PT KAI dalam menyelenggarakan kegiatan usaha/bisnisnya, yaitu:

- a. Prinsip Kebebasan yang sama (*equal liberty of principle*), PT KAI melayani jasa angkutan barang (angkutan kontainer/peti kemas, angkutan barang hantaran, angkutan bahan bakar minyak/BBM) maupun angkutan penumpang kelas ekonomi, bisnis dan eksekutif maupun angkutan commuter)
- b. Prinsip perbedaan (*differences principle*), PT KAI memberikan kesetaraan atas *social goods* sesuai dengan Misionya yaitu menyelenggarakan bisnis perkeretaapian dan bisnis usaha penunjangnya, melalui praktek bisnis dan model organisasi terbaik untuk memberikan nilai tambah yang tinggi bagi *stakeholders* dan kelestarian lingkungan berdasarkan 4 pilar utama : keselamatan, ketepatan waktu, pelayanan dan kenyamanan
- c. Prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*), PT KAI memberikan pelayanan yang sama terhadap semua penumpang dengan semua kelas sesuai dengan Standard Pelayanan Minimum yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan

Dengan melaksanakan prinsip-prinsip keadilan dalam kebijakan restrukturisasi PT KAI yang semula sebagai *trigger* telah mampu mengimplementasikan *publik service* dengan merealisasikan visi yaitu menjadi penyedia jasa perkeretaapian terbaik yang fokus pada pelayanan pelanggan dan memenuhi harapan *stakeholders*. Disamping itu juga mampu merealisasikan misi menyelenggarakan bisnis perkeretaapian dan bisnis usaha penunjangnya, melalui praktek bisnis dan model organisasi terbaik

untuk memberikan nilai tambah yang tinggi bagi *stakeholders* dan kelestarian lingkungan berdasarkan 4 pilar utama : keselamatan, ketepatan waktu, pelayanan dan kenyamanan dengan mendapat keuntungan (*profit oriented*). Dengan demikian PT KAI telah melaksanakan prinsip pengelolaan BUMN sebagaimana yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan sebagai BUMN sebagai perusahaan *private service* yang mampu melaksanakan tugas sebagai *public service* dan sebagai perseroan yang mampu memupuk keuntungan (*profit oriented*).

2. Pengaturan Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) Atas Nilai Keadilan Dalam *Public Service*

Mekanisme pasar angkutan kereta api menyatakan bahwa pengambilalihan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah merupakan bentuk campur tangan pemerintah dalam kebijakan *public service* perkeretaapian. Sampai dengan perusahaan perkeretaapian berbentuk perusahaan umum (PERUM) peran negara melalui badan usaha milik negara adalah sebagai *public service*. Namun setelah perusahaan perkeretaapian diubah menjadi Perseroan Terbatas (PT KAI) maka peran negara dalam memberikan pelayanan kepentingan umum diarahkan untuk menghasilkan *high quality public goods and service*⁵⁷⁶.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian merupakan sistem hukum transportasi kereta api maka PT Kereta Api merupakan hasil kebijakan restrukturisasi perkeretaapian. Kondisi yang demikian mendeskripsikan bahwa ada keterkaitan antara sistem hukum dengan sistem hukum yang lain⁵⁷⁷. Membangun kepercayaan masyarakat

⁵⁷⁶ Sedarmayanti, *Op. Cit.*, hlm. 20.

⁵⁷⁷ Lili Rasjidi dan I.B. Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, CV Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 52 menyatakan bahwa bahwa suatu sistem haruslah mengandung ciri-ciri sebagai berikut¹⁹² : 1. *Sistem adalah suatu kompleksitas yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (process)*; 2. Masing-masing elemen terikat dalam satu kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of its parts*); 3. Kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu kesatuan yang lebih besar, yang meliputi seluruh elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*); 4. Keseluruhan itu menentukan ciri dan setiap bagian

atas pelayanan publik⁵⁷⁸ yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik. 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. Upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya⁵⁷⁹. Standard pelayanan minimum yang selanjutnya disebut dengan SPM adalah ukuran minimum pelayanan yang harus dipenuhi oleh penyedia layanan dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa, yang harus dilengkapi dengan tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyedia layanan kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur⁵⁸⁰.

Kegiatan usaha PT KAI sebagai BUMN ditinjau dari sifat pelayanannya yang berupa transportasi massal maka berlakulah norma-norma sektor publik. Pelayanan yang baik, tarif yang ditetapkan oleh

pembentuknya (*the whole determines the nature of its parts*); 5. Bagian dan keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika is dipisahkan atau dipahami secara terpisah dan keseluruhan itu (*the parts cannot be understood if considered in isolation from the whole*), 6. Bagian-bagian itu bergerak secara dinamis secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan (sistem) itu.

⁵⁷⁸ Peraturan Menteri Perhubungan RI, Nomor : PM. 48 Tahun 2015, Tentang Standard Pelayanan Minimum Angkutan Orang Dengan Kereta Api Pasal 1 angka 1, menyatakan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

⁵⁷⁹ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Pelayanan Publik, Konsideran Menimbang.

⁵⁸⁰ Peraturan Menteri Perhubungan RI, Nomor : PM. 48 Tahun 2015, Tentang Standard Pelayanan Minimum Angkutan Orang Dengan Kereta Api Pasal 1 angka 10.

pemerintah sesuai dengan daya beli masyarakat, operasi KA yang efisien, lancar, dan aman akan sangat menurunkan biaya produksi sektor privat. Bukan hanya turunnya biaya angkut barang dengan KA atau waktu yang dihemat penumpang dengan KA, tetapi juga menurunkan biaya sektor lain, misalnya angkutan jalan raya yang menjadi lancar karena adanya operasi KA. Di sisi lain, PT KAI adalah BUMN berbentuk Persero yang harus mengejar keuntungan. Sama dengan bandar udara, diperlukan suatu cara agar manfaat yang dinikmati eksternal KAI sebagai penyelenggara sektor publik dapat diinternalkan sebagai manfaat PT KAI sebagai sektor privat. Salah satu metode yang dapat dilakukan adalah dengan skema *public service obligation* (PSO). Metode yang lain misalnya dalam investasi pengembangan, di mana investasi yang bersifat pelayanan publik dilakukan oleh pemerintah, dan yang bersifat privat dilakukan oleh BUMN itu sendiri. Hal lain yang selayaknya dilakukan adalah membentuk suatu pemahaman bersama bahwa BUMN adalah badan usaha dan juga milik negara sebagai satu kesatuan yang tak terpisah. Alangkah baiknya apabila ketika Rapat Umum Pemegang Saham BUMN diingat bahwa ada aktivitas BUMN yang tidak memberikan keuntungan akan tetapi memberi manfaat besar pada peningkatan lapangan pekerjaan, pertumbuhan ekonomi, dan pengurangan kemiskinan sehingga tidak semata-mata menetapkan target keuntungan yang besar. Ketika regulator menetapkan tarif dan kebijaksanaan kita yang bersifat publik, hendaknya diingat bahwa yang melaksanakan hal tersebut adalah suatu badan usaha sehingga penetapan tarif tersebut mengandung konsekuensi adanya PSO atau kebijakan lain yang dapat menjaga status badan usaha tersebut. Pada akhirnya tentu adalah bagaimana BUMN dapat meningkatkan perannya untuk kesejahteraan rakyat, meningkatkan pertumbuhan perekonomian, lapangan kerja, dan sektor ekonomi lain. Jiwa ini sebenarnya telah terserap dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Kereta Api, namun belum sepenuhnya diimplementasikan pada tataran kebijakan.

Pelaksanaan Undang-undang yang masih jauh dari kehendak dalam Undang-undang tersebut bisa karena memang belum dilaksanakan, bisa juga karena peraturan dalam pasal Undang-undang tersebut tidak jelas, tidak efektif, atau bahkan rancu. Bagaimana dengan layanan publik yang diselenggarakan oleh swasta yang tidak diperintahkan untuk menyelenggarakan pelayanan publik oleh negara? Bagaimana jika pelayanan publik ini berkinerja buruk, seperti *delay* pesawat terbang, sinyal telepon selular yang sering hilang, pelayanan bank yang lambat, dan sebagainya? Ke mana publik mengadu? tuntutan ditujukan langsung kepada penyelenggara/operator atau lembaga seperti YLKI? Apakah melalui Ombudsman *Service Obligation* (PSO) dilaksanakan secara jelas, akurat, terukur, dan transparan agar Kereta Api dan kapal laut dapat mengangkut masyarakat yang kurang mampu. Barangkali diperlukan lembaga tertentu sebagai *clearing house* antara produsen dan konsumen pelayanan publik. Tidak hanya pelayanan publik oleh penyelenggara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, akan tetapi semua penyelenggara *public service*.

Beberapa ketentuan dalam UU Pelayanan Publik sangat normatif, sangat bagus, tetapi diragukan efektivitasnya karena bukan hanya tidak jelas bagaimana melaksanakannya, namun juga rancu dalam konsepnya. Pemerintah dan publik dapat mengukur kinerja dan akuntabilitas atas pengeluaran negara untuk PSO tersebut. Masih banyak pengaturan lain, seperti PSO ini, di dalam UU tersebut yang sangat normatif dan kurang jelas bagaimana melaksanakannya⁵⁸¹.

⁵⁸¹ Edie Haryoto, *Op. Cit.*, hlm. 286. Sebagai contoh adalah *Public Service Obligation* (PSO) yang dalam UU disebut sebagai barang publik yang ketersediaannya merupakan hasil dari kegiatan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah yang mendapat pelimpahan tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik (*public service obligation*). Sebagai contoh adalah listrik hasil pengelolaan PT (Persero) PLN dan air bersih hasil pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum. PSO, sebagaimana diuraikan dalam bab lain, pada hakikatnya bukan subsidi, tetapi suatu kontrak antara BUMN/D penyelenggara dengan Pemerintah. PSO adalah selisih antara ongkos produksi dan tarif yang ditetapkan oleh Pemerintah. Bagi BUMN/D, PSO dari Pemerintah adalah pendapatan, bukan penutupan kerugian seperti subsidi. Bisa saja BUMN/D mendapat PSO dan tetap mendapat laba. Dengan demikian, akuntabilitas BUMN/D sebagai badan usaha jelas, dan

Ada korelasi antara pemberian layanan moda transportasi yang dilakukan PT KAI dengan prinsip keadilan utilitas yang menekankan pada aspek efektivitas dan efisiensi pelayanan publik atas pengelolaan bisnis transportasi kereta api. Wayne Parson dalam *Public Policy* menyatakan bahwa utilitarianisme prinsip keadilan utilitas menekankan pada aspek efektivitas dan efisiensi pelayanan publik ⁵⁸².

Sebagai teori, utilitarianisme mendapat banyak kritik karena banyak alasan, misalnya perhitungan semacam itu mengabaikan isu moral dan persoalan kesetaraan atau keadilan. Meskipun demikian, arti penting utilitarianisme bagi pertumbuhan kebijakan publik dan analisis kebijakan masih berlanjut kendati konsep ini mengandung kelemahan filosofis. Jika mendefinisikan analisis kebijakan dalam istilah "seperangkat teknik untuk mengevaluasi opsi kebijakan publik dan memilih di antara opsi-opsi itu", maka kontribusi Bentham, Mill, dan filsuf utilitarian lainnya menentukan elemen inti dari paradigma analitis: gagasan bahwa kalkulasi kesejahteraan manusia adalah dimungkinkan dan diharapkan.

Hayek dan Friedman berdua berpendapat bahwa usaha menggunakan kebijakan publik untuk mempromosikan "kepentingan publik" mengandung kelemahan. Sebab, seperti ditunjukkan oleh para ahli ekonomi politik abad ke 9, kepentingan publik hanya bisa dipenuhi dengan cara

Pemerintah dapat mengukur efektivitas kebijakannya melalui kontrak yang menghubungkan target kinerja dengan biayanya beserta PSO-nya.

⁵⁸² Wayne Parson, *Op.Cit.*, hlm. 47. dengan eksponen utamanya Jeremy Bentham mendeklarasikan bahwa :Prinsip utilitas yakni *the greatest happiness for the greatest number* seharusnya menjadi dasar tindakan individu dan kebijakan pemerintah. Keputusan yang baik semestinya menghasilkan konsekuensi yang baik. Utilitarianisme percaya bahwa dimungkinkan untuk membuat kalkulasi kesenangan dan kesakitan, dan membandingkan tindakan berdasarkan konsekuensinya. Keyakinan ini memengaruhi perkembangan teori-teori yang berusaha untuk mengkuantifikasikan dan menyusun model perilaku manusia. Upaya reformasi kebijakan publik sering kali ditopang argumen utilitarian seperti mempromosikan kesejahteraan sosial yang lebih besar dan kebebasan individu yang lebih luas. Proses kolektivisasi dalam ruang publik ini terjadi dalam periode waktu yang berbeda-beda di berbagai negara industri. Tetapi dalam hal ini alasannya selalu sama, yakni bahwa jenis-jenis problem tertentu tak lagi bisa dianggap sebagai murni persoalan "privat." J.S. Mill di pertengahan abad ke-19 telah menyediakan kriteria esensial untuk pergeseran ini, yaitu merugikan (*harm*) dan karenanya melahirkan desakan untuk melakukan perbaikan (*reform*). Utilitarianisme Mill dan Bentham juga menyediakan kriteria penting lainnya bagi penentuan kebijakan publik: *the greatest happiness of the greatest number*

memberi kebebasan kepada kepentingan privat. Dari premis ini para ekonom bisa menyusun metode perbandingan biaya dan keuntungan dan mendefinisikan tingkat-tingkat efisiensi. Menurut para ahli ekonomi politik, cara memecahkan ketegangan atau konflik antara kepentingan publik dan kepentingan privat adalah dengan gagasan pasar (market)⁵⁸³

Kepuasan pelanggan atas pemberian jasa transportasi kereta api yang dilakukan oleh PT KAI merupakan ukuran atas terpenuhinya harapan pelanggan secara individu. Indikator keadilan dari pengguna jasa transportasi kereta api berbanding lurus dengan indikator kepuasan pelanggan atas pemberian pelayanan jasa angkutan kereta api oleh PT KAI. Jika pelanggan puas, maka keadilan utilitas terpenuhi dan hal tersebut adalah merupakan bukti bahwa PT KAI melakukan *private service* secara baik dan benar.

Menurut Wayne Parson⁵⁸⁴ sektor publik mengandung ciri penting sebagai berikut: sektor publik lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih mendua (*ambiguous*), sektor publik menghadapi lebih banyak problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusannya sektor publik memanfaatkan lebih banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam, sektor publik lebih banyak memerhatikan usaha mempertahankan peluang dan kapasitas, sektor publik lebih memperhatikan kompensasi atas kegagalan pasar, sektor publik melakukan aktivitas yang lebih banyak mengandung signifikansi simbolik, sektor publik lebih ketat dalam menjaga standard komitmen dan legalitas, sektor publik mempunyai peluang yang lebih besar untuk merespons isu-isu keadilan dan kejujuran (*fairness*), sektor publik harus beroperasi demi kepentingan publik, sektor publik harus mempertahankan level dukungan publik minimal di atas level yang dibutuhkan dalam industri swasta.

Implementasi *Public Service* merupakan indikator terpenuhinya keadilan utilitas. Apabila pelayanan publik atas angkutan kereta api

⁵⁸³ Wayne Parson, *Ibid.*, hlm. 8

⁵⁸⁴. Wayne Parson, *Ibid.*, hlm. 10.

berfungsi dengan baik sesuai dengan standard pelayanan publik terpenuhi, dan harapannya pelanggan menjadi puas. Indikator keadilan utilitas mengutamakan pencapaian kondisi yang ideal sesuai dengan norma ideal yang sesuai dengan indikator dalam *public service* di lingkungan PT KAI dituangkan dalam Peraturan Menteri Perhubungan dan disebut Standard Pelayanan Minimum (SPM).

3. Pengaturan Restrukturisasi Skema *Public Service* Dalam Bentuk Skema PSO, IMO dan TAC Belum Berkeadilan

Berdasarkan segmentasi pasar moda transportasi kereta api, penumpang jarak jauh dibagi menjadi penumpang kereta api kelas eksekutif, kelas bisnis dan kelas ekonomi. PSO seharusnya diperuntukkan sebagai *public transport* kepada penumpang kereta api kelas ekonomi, sehingga semua penumpang kereta api ekonomi benar-benar naik kereta api PSO. Namun kenyataannya tidak semua kereta ekonomi diberikan PSO oleh pemerintah. Hal ini disebabkan anggaran pemerintah dalam APBN sangat terbatas. Bahkan sering terjadi pemerintah melakukan pemangkasan anggaran pada tahun berjalan karena pemerintah melakukan perubahan anggaran pada Anggaran Pendapatan Negara Perubahan (APBNP) sebagai dampak pendapatan negara tidak mencapai target, akibatnya terjadi pula pemangkasan Daftar Isian Pagu Anggaran (DIPA) PSO.

Akibatnya PT KAI mengalami penurunan pendapatan dari PSO. Oleh karenanya PT KAI melakukan kenaikan tarif kereta api pada Kereta Api yang seharusnya di berikan PSO kemudian tidak diberikan PSO, sehingga para penumpang kereta api harus membeli tiket kereta api ekonomi tanpa PSO. Dampak lainnya PT KAI tidak dapat melakukan perbaikan dan perawatan sarana perkeretaapian secara maksimal dan bahkan tidak dapat melakukan investasi melakukan pembelian sarana perkeretaapian dalam rangka meningkatkan *publik service* yang berkeadilan.

Permasalahan lainnya adalah kendala pencairan dana PSO yang tidak sesuai dengan pelaksanaan PSO pada angkutan Kereta api ekonomi. Audit pro kontra dua model tahun 2014 mengakibatkan terjadinya perbedaan besaran realisasi biaya dengan pendapatan, karena biaya dibangun berdasarkan pendapatan. Terjadi proses lambat pembuatan Addendum Perjanjian PSO antara Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan selaku Kuasa Pengguna Anggaran dengan PT KAI selaku Operator Sarana Perkeretaapian Kereta Api PSO, akibat jadwal pembayaran PSO tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan dalam perjanjian dan bahkan pencairan DIPA melebihi batas waktu sehingga DIPA hangus, mengakibatkan termin pencairan tidak dapat dilakukan, sehingga sangat merugikan PT KAI sebagai operator perkeretaapian.

Berdasar uraian di atas, pemberian PSO yang belum berkeadilan dapat dilihat dari:

- a. Tidak semua KA Ekonomi diberikan PSO sehingga ada kereta-kereta ekonomi yang mengakibatkan tarif tiket KA ekonomi melebihi dari kemampuan para penumpang kelas ekonomi.
- b. Pelaksanaan PSO tidak diberikan pada awal tahun anggaran, sehingga Kereta Api melakukan kegiatan usaha dulu sehingga baru dihitung dan diganti setelah dilakukan verifikasi sehingga ada *cost of money* yang mengakibatkan penumpang tidak mendapatkan harga yang pasti, dan mengakibatkan disparitas harga pada (3 segment) Ka, yaitu KA Perintis, KA ekonomi PSO dan KA ekonomi Non PSO, sehingga pelaksanaan *public service* menjadi tidak maksimal dan megakibatkan ketidak adilan.
- c. Pelaksanaan saat ini, belum terstruktur berdasarkan prinsip-prinsip keadilan, antara lain terdapat beberapa KA ekonomi yang belum diberikan subsidi oleh pemerintah, bahkan pada Tambahan KA Ekonomi untuk Angkutan Lebaran dan Tahun Baru yang dioperasikan PT.KAI tidak diberikan PSO karena tidak ada dalam Kontrak PSO.

Kerangka dasar pemikiran *Infrastructure Maintenance Operation* (IMO) merupakan biaya perawatan prasarana perkeretaapian. Prasarana perkeretaapian merupakan Barang Milik Negara. Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Berdasarkan Perpres 53 Tahun 2012, Kewajiban Pelayanan Publik Dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian, Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara, serta Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara,

Pasal 18:

Dalam rangka penyelenggaraan perawatan prasarana perkeretaapian milik negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 dan Pasal 17, Pemerintah melalui Menteri menyediakan biaya perawatan prasarana perkeretaapian milik negara yang dialokasikan dalam APBN dan/atau APBN-P sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 21:

Dalam rangka penyelenggaraan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, Pemerintah melalui Menteri menyediakan biaya pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara yang dialokasikan dalam APBN dan/atau APBN-P sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

IMO merupakan biaya perawatan prasarana perkeretaapian. Prasarana perkeretaapian seharusnya dirawat oleh Pemerintah, karena prasarana perkeretaapian adalah milik pemerintah. Anggaran pemerintah sangat terbatas. Anggaran IMO kereta api disusun oleh PT KAI berdasarkan berdasarkan Rencana Kerja Anggaran Perusahaan (RKAP). Selanjutnya berdasarkan usulan RKAP PT KAI pemerintah memasukkan Usulan RKAP PT KAI dalam RAPBN, yang selanjutnya akan menjadi Daftar Isian Pagu Anggaran (DIPA) Direktorat Prasarana Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan. Namun kenyataannya pemerintah tidak memberikan anggaran IMO sebesar anggaran IMO yang diusulkan PT KAI. Usulan IMO PT KAI Tahun 2016 sebesar Rp

1.650.000.000 hanya disetujui dalam DIPA sebesar Rp 1.142.000.000,-. Kondisi yang demikian sangat memberatkan kondisi keuangan PT KAI, karena menyangkut *safety* (keamanan) perjalanan kereta api, maka PT KAI terpaksa nomboki biaya IMO tersebut. Disamping itu akibat adanya APBNP pemerintah maka tahun 2016 dilakukan *self blocking* (pengurangan anggaran pada item tertentu) untuk menyesuaikan dengan DIPA perubahan pada APBNP.

Namun, walaupun terjadi pengurangan pada DIPA dalam APBNP, PT KAI tetap melakukan perawatan Prasarana berdasarkan *safety standard* (standar keselamatan). Kondisi tersebut tentu berdampak terhadap keuangan PT KAI sehingga PT KAI tidak dapat melakukan investasi prasarana perkeretaapian. Pendanaan IMO atas Barang Milik Negara berasal dari Pendapatan Angkutan Kereta Api dari tarif angkutan berupa tiket penumpang kereta api. Salah satu Komponen Tarif Angkutan kereta api adalah Biaya Penggunaan Prasarana KA. Oleh karenanya semakin besar kebutuhan biaya IMO maka akan semakin besar komponen biaya penggunaan Prasarana KA (TAC), sehingga akibatnya tarif KA akan semakin tinggi dan menjadi tidak kompetitif.

Tabel 6.1 Komponen Tarif Tiket Kereta Api

KOMPONEN TARIF TIKET KERETA API		
A	MODAL	
B	BIAYA OPERASI	
	1.	Biaya Langsung Tetap
		a. Biaya Pegawai Awak Sarana KA
		b. Biaya Penggunaan Prasarana KA
		c. Asuransi
	2	Biaya Langsung Tidak Tetap
	3	Biaya Tidak Langsung Tetap
	4	Biaya Langsung Tidak Tetap
C	BIAYA PERAWATAN SARANA	
D	KEUNTUNGAN	

Oleh karena itu, menurut peneliti, untuk menghindari terjadinya ketidakpastian karena adanya perubahan kebijakan yang terkait dengan tata kelola kontrak IMO antara pemerintah dengan PT KAI maka Perpres 53

tahun 2012 Kewajiban Pelayanan Publik Dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian, Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara, serta Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara seyogyanya peraturan pelaksanaan berupa Peraturan Menteri Perhubungan disinergikan dengan prinsip *public service*.

Menurut Adriana Yudistiara⁵⁸⁵, selaku Manager *Track Access Charge* (TAC) PT Kereta Api Indonesia (Persero),

a. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang TAC adalah :

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Perhubungan.
- 2) Peraturan Presiden Nomor 124 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2012 Tentang Kewajiban Pelayanan Publik Dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian, Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara, Serta Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara.
- 3) Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor: PM. 122 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM. 62 Tahun 2013 Tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian.
- 4) Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor: PM. 105 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Direktorat Jenderal Perkeretaapian.
- 5) Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor: KP 378 Tahun 2015 Tentang Penetapan Besaran Biaya Penyusutan Dalam Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara.
- 6) Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor: KP 244 Tahun 2015 Tentang Penetapan Besaran Faktor Prioritas Pada Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara.

b. Sejak tahun 1990 besaran IMO sama dengan TAC berlangsung sampai dengan tahun 2014. Dan sejak tahun 2014 berdasarkan PM. 62 Tahun 2013 Tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana

⁵⁸⁵ Hasil wawancara dengan nara sumber Adriana Yudistiara selaku Manager *Track Access Charge* (TAC) PT Kereta Api Indonesia (Persero) di Kantor Pusat tanggal 14 Juni 2017 di Kantor Pusat PT KAI (Persero) Jl. Perintis Kemerdekaan No.1 Bandung :

Perkeretaapian Besaran TAC adalah 75 % dari IMO. TAC mulai dibayarkan oleh PT KAI kepada pemerintah sejak tahun 2014 sebesar Rp 1.003.000.000 Tahun 2015 diberikan TAC sebesar Rp 790.000.000. Kondisi yang demikian mengakibatkan kecelakaan operasi kereta api yang dilakukan oleh PT KAI masih relatif tinggi. Di Jepang TAC diberikan sebesar 10 % dari IMO.

Di samping itu, berdasar hasil penelitian⁵⁸⁶, diperoleh informasi bahwa pada dasarnya prasarana perkeretaapian adalah milik pemerintah. Selayaknya terdapat perlakuan yang sama antara prasarana jalan rel dan prasarana Jalan raya. Biaya perawatan prasarana jalan raya dibiayai penuh oleh pemerintah melalui APBN. Sedangkan perawatan prasarana perkeretaapian dilakukan oleh PT KAI. Apabila pemerintah menugaskan PT KAI untuk merawat prasarana perkeretaapian, maka semestinya pemerintah melakukan perlakuan yang sama antara perawatan jalan rel dan perawatan jalan raya, sehingga semua biaya perawatan prasarana perkeretaapian diganti sepenuhnya oleh pemerintah. Namun kenyataannya kebijakan pemberian biaya perawatan prasarana perkeretaapian hanya diberikan sebesar DIPA pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bahkan apabila pemerintah melakukan pengurangan pada DIPA berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Perubahan, maka biaya perawatan prasarana perkeretaapian dikenakan pengurangan.

Selisih Realisasi IMO dengan DIPA IMO dan Pemangkasan DIPA pada APBN menjadi beban yang harus ditanggung oleh PT KAI. Jika terjadi terus menerus maka akan mengakibatkan tergerusnya cash flow PT KAI. Dampaknya terjadi *backlog* perawatan prasarana perkeretaapian yang lambat laun mengakibatkan menurunnya kualitas prasarana perkeretaapian, yang pada gilirannya akan mengakibatkan gangguan operasional prasarana perkeretaapian dan kemungkinan mengakibatkan gangguan operasional KA secara keseluruhan.

⁵⁸⁶ Hasil wawancara dengan Candi Alfian, selaku Manager *Infrastructure Maintenance and Operation* (IMO) PT Kereta Api Indonesia (Persero), di Kantor Pusat Jl. Perintis Kemerdekaan No.1 Bandung, tanggal 7 Desember 2016.

D. Rekonstruksi Pengaturan Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) Berbasis *Public Service* Yang Berkeadilan Dalam Perspektif Pengaturan Skema PSO IMO dan TAC.

Berdasarkan sila keadilan sosial, kebijakan penguasaan negara atas pembuatan peraturan kewajiban *public service* oleh negara yang ditugaskan kepada PT KAI kepada pengguna moda transportasi kereta api harus berbasis keadilan. Efektivitas *public service* oleh negara yang ditugaskan kepada PT KAI kepada pengguna moda transportasi kereta api harus berbasis keadilan tidak semata-mata ditentukan oleh aspek-aspek teknis tetapi juga sangat ditentukan oleh pengaturan kelembagaannya. Adanya penataan *public service* oleh negara yang ditugaskan kepada PT KAI kepada pengguna moda transportasi kereta api harus berbasis keadilan timbul dari timbulnya pemasalahan dan kesadaran antara regulator perkeretaapian dengan operator perkeretaapian.

Transformasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) telah memberikan perubahan yang sangat signifikan atas peningkatan kualitas pelayanan namun belum optimal, walaupun juga telah berhasil memberikan keuntungan kepada Negara. Restrukturisasi manajemen PT KAI (Persero) 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.

Salah satu hal penting dalam pelayanan publik adalah standard pelayanan. Standard pelayanan merupakan tolok ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur (Undang-

Undang Nomor 25 Tahun 2009). Sesuai Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 65 Tahun 2005 tentang Standard Pelayanan Minimal (SPM), penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standard pelayanan. Sedangkan Standard Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar, yakni pelayanan publik yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan pemerintahan, yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Dalam SPM terdapat indikator-indikator yang menjadi tolok ukur prestasi kuantitatif dan kualitatif untuk menggambarkan besaran sasaran yang hendak dipenuhi dalam pelaksanaan suatu SPM tertentu, berupa masukan, proses, hasil, dan/atau manfaat pelayanan.

Edie Haryoto dalam *Transportasi Pro Rakyat* menyatakan indikator ini menyangkut kinerja untuk publik maka indikator SPM harus bersifat sederhana, konkret, mudah diukur, terbuka, terjangkau, dapat dipertanggungjawabkan, dan mempunyai batas waktu pencapaian. Rencana dan realisasi target tahunan SPM harus diinformasikan kepada masyarakat. Segala ketentuan tentang SPM telah cukup diatur di dalam PP tentang SPM tersebut, dan mengikat baik Kementerian maupun Pemerintah Daerah. Pertanyaannya, apakah benar SPM telah ditetapkan? Sejauh ini baru lima kementerian yang telah membuat SPM, yaitu Kementerian Kesehatan, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian PU, Kementerian Pendidikan, dan Kementerian Sosial. Ditjen Perkeretaapian Kementerian Perhubungan baru menyusun sebagian. Kementerian lainnya belum ada atau jika ada tidak dipublikasikan. Padahal publikasi SPM adalah hal wajib yang harus dilakukan karena bagaimana publik akan tahu hak-haknya? Jadi, lagi-lagi kehendak yang membuat peraturan perundangan dan penuangannya ke dalam pasal-pasal peraturan perundangan dimaksud sudah memadai, namun kurang dipedulikan untuk dilaksanakan oleh instansi yang seharusnya memantau, atau tidak dipedulikan juga oleh instansi yang seharusnya melaksanakan. Padahal SPM adalah hal yang penting, bahkan yang terpenting dalam pelayanan publik.

Dengan SPM, pengelola pelayanan publik mengetahui target minimal yang harus dihasilkan. Dan dengan SPM, publik selaku penerima pelayanan publik dapat mengetahui dengan pasti apakah layanan yang diberikan kepadanya telah sesuai dengan yang seharusnya dia terima⁵⁸⁷.

Ketika masih berbentuk Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA), PJKA mendapatkan subsidi tahunan karena kerugian operasinya. Subsidi tersebut diformat sebagai subsidi untuk belanja pegawai dan dibukukan sebagai pengurang kerugian PJKA. Pada era Perusahaan Umum Kereta Api (Perumka) dan selanjutnya, terhadap KA Ekonomi yang tarifnya ditetapkan oleh Pemerintah di bawah ongkos operasinya, negara harus membayar selisih tarif antara ongkos operasi dengan tarif yang ditetapkan dengan format baru yang disebut PSO tadi. Pemerintah yang menetapkan tariff berdasar pertimbangan sosial-politik-ekonomi menanggung konsekuensi dari kebijakannya tersebut. Dengan demikian, kebijakan yang ditetapkan dipertimbangkan secara menyeluruh. Jika negara tidak setuju untuk membayar atau alokasi APBN tidak mencukupi untuk hal tersebut maka terjadi suatu negosiasi, suatu *trade off*.

Penyelenggaraan pelayanan publik atas moda transportasi kereta api dilakukan oleh PT KAI (Persero). Penyelenggaraan pelayanan angkutan kereta api diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM. 48 Tahun 2015 Tentang Standard Pelayanan Minimum Angkutan Orang Dengan Kereta Api disebut SPM. Oleh karena itu kebijakan restrukturisasi PT KAI terkait dengan *public service* merupakan kebijakan publik untuk menyelenggarakan angkutan kereta api sesuai dengan SPM. Ketidaksesuaian antara SPM yang ditentukan dalam peraturan dengan realisasi pelayanan angkutan perkeretaapian yang dilakukan oleh PT KAI menimbulkan permasalahan publik di satu sisi. Di sisi lain ketidak sesuaian antara keinginan publik atas pelayanan jasa angkutan kereta api SPM yang dibuat oleh pemerintah menimbulkan masalah kebijakan.

⁵⁸⁷ Edie Haryoto, Edie Haryoto dalam *Transportasi Pro Rakyat* menyatakan, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, hlm. 290-291.

Konsep IMO, TAC, dan PSO adalah suatu konsep yang dapat menjadi dasar pengambilan keputusan Kebijakan Pemerintah. Jika dilaksanakan dengan taat, jelas, transparan, dan akuntabel, konsep tersebut dapat menjadi dasar untuk pengembangan KA pada masa mendatang, termasuk kemungkinan pelibatan swasta dalam operasi perkeretaapian. Pengguna jasa angkutan menggunakan transportasi kereta api disesuaikan dengan daya beli. Terdapat tiga segmentasi moda transportasi kereta api kelas bisnis dan kereta api kelas ekonomi.

Menurut Ostrom *Common Pool Resources* memiliki dua karakteristik utama. Pertama, memiliki sifat *subtractibility* atau *rivalneess* di dalam pemanfaatannya, dalam arti setiap konsumsi atau pemanenan seseorang atas sumber daya akan mengurangi kemampuann atau jatah orang lain di dalam memantaatkan sumber daya tersebut seperti batu bara, minyak bumi, sumber daya yang dapat diperbaharui, ikan laut (ikan) serta udara, di mana semakin banyak orang dalam suatu ruangan akan menyebabkan kesesakan dan rasa tidak nyaman ketersediaan udara segar di ruangan tersebut. Masalah keterbatasan ini timbul karena adanya kecenderungan *overuse* (penggunaan yang berlebihan) sehingga sangat mengganggu potensi orang lain untuk memanfaatkannya. Kecenderungan *overuse* tersebut dapat menyebabkan *congestion* yang terjadi akibat ketidakseimbangan antara *supply* dan *demand* pada waktu-saktu tertentu. Kedua, adanya biaya (*cost*) yang harus dikeluarkan untuk membatasi akses sumber daya pada pihak-pihak lain untuk menjadi pemanfaat (*beneficiaries*). Yang menjadi permasalahan kehadiran *five rider*, yakni adanya pihak-pihak yang mendapatkan manfaat tetapi tidak berkontribusi pada biaya-biaya yang harus dikeluarkan untuk menyediakan, memelihara dan mengatur pemanfaatan sumber daya. Kecenderungan *free rider* yang melampaui batas akan mengancam pada keberlanjutan sistem produksi.⁵⁸⁸

⁵⁸⁸ Maria S.W. Sumardjono dkk, *Pengaturan sumber Daya Alam di Indonesia Kajian Kritis Undang-Undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam*, Fakultas Hukum UGM dan Gajah Mada University Press, 2011, hlm 26-28

Mahkamah Konstitusi menyebutkan lima bentuk tindakan penguasaan oleh negara, yaitu pembuatan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Adapun pencapaian tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dirunuskan menjadi empat tolok ukur, yakni (1) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, (2) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, (3) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta (4) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam⁵⁸⁹.

Mekanisme penyelenggaraan PSO antara regulator perkeretaapian dengan operator perkeretaapian meliputi :

1. Kebijakan rekonstruksi peraturan *public service* yang berkeadilan berdasarkan skema PSO, IMO dan TAC

BUMN sebagai badan usaha juga tidak dapat beralasan lagi untuk tidak mendapatkan laba⁵⁹⁰. Kebijakan tarif adalah fungsi dari politik-ekonomi yang antara lain mempertimbangkan daya beli masyarakat konsumen, sementara mendapatkan laba atau setidaknya tidak merugi adalah fungsi badan usaha. Menemukan dua fungsi tersebut praktis mustahil. Diperlukan jembatan antara fungsi badan usaha yang menjalankan jasa publik dengan pemerintah yang melakukan kebijakan tarif jasa untuk publik. Jembatan tersebut adalah PSO. PSO menyeimbangkan antara daya beli masyarakat, ketersediaan APBN, dan manfaat atau *benefit* sosial ekonomi. Dengan tujuan tersebut, seharusnya penyelenggaraan jasa yang PSO-nya dibayar oleh APBN tidak harus dilakukan oleh BUMN. Selayaknya siapa saja dapat menyelenggarakan jasa tersebut, asalkan dapat menyediakan kapasitas angkut dan pelayanan yang dikehendaki dengan PSO sekecil mungkin. Atau bisa juga dengan pembayaran PSO tertentu dapat menyediakan kapasitas layanan kepada publik sebanyak mungkin.

⁵⁸⁹ Yance Arizona, Perkembangan Konstitusionalitas Pengusaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi 8 (3)

⁵⁹⁰ Edie Haryoto, *Ibid.*, hlm. 299.

Pertanyaan yang menggelitik adalah bahwa dulu semua yang akan mudik naik KA, pasti akan diangkut. Walaupun KA jadi penuh sesak sehingga KA Sapu Jagad harus dioperasikan dan sebagainya. Calon penumpang yang masih berada di stasiun dianggap wajib diangkut oleh KAI. Para penumpang banyak yang "kleleran" di stasiun, namun pasti semua alum terangkut walaupun dengan kepadatan yang tidak manusiawi. Tidak boleh ada sisa penumpang di stasiun. KA dapat diandalkan oleh masyarakat pemudik. Jadi, sekarang bagaimana mereka akan mudik. Besar kemungkinan mereka menggunakan sepeda motor yang risiko kecelakaannya lebih besar⁵⁹¹.

Kondisi tersebut di atas sangat ironis terhadap skema PSO yang telah diatur dan ditetapkan oleh pemerintah, satu sisi PT KAI diwajibkan mengangkut seluruh penumpang dengan rangkaian kereta api tambahan dengan mengerahkan seluruh sarana perkeretaapian yang ada, namun kereta api tambahan yang telah dioperasikan tidak dapat diklaimkan untuk mendapatkan PSO. Karena PSO hanya dapat diberikan terhadap rangkaian Kereta Api PSO dalam Kontrak PSO antara PT KAI dengan Direktur Jenderal Perkeretaapian.

Tiket KA eksekutif juga amat mahal. Harganya mendekati, sama, atau bahkan lebih mahal daripada tiket pesawat terbang. Dengan tarif yang tinggi, para pemudik tentu lebih memilih menggunakan mobil karena lebih murah jika jumlah penumpang 3-6 orang. Akibat membludaknya pemudik yang menggunakan mobil, timbul kemacetan yang luar biasa. Peran KA mungkin tidak sebesar yang saya gambarkan tersebut, namun fenomena path moda KA tersebut sama dengan moda transportasi lainnya. Fenomena ini kemungkinan masih akan terus terjadi, mengingat tahun depan sistem *boarding pass* juga akan diterapkan untuk kapal laut. Jumlah pemudik terus bertambah, sementara kurangnya kapasitas moda transportasi hanya akan membuat para pemudik berpindah jenis moda transportasi, bukan membatalkan perjalanannya. Sebagai contoh, jika pemudik yang akan naik KA tidak mendapat tempat untuk Kelas Ekonomi, sebagian besar dari mereka

⁵⁹¹ Edie Haryoto, *Ibid*, hlm 206-211.

kemungkinan beralih menggunakan sepeda motor. Dengan pembatasan kapasitas kapal laut yang ketat, pemudik yang tidak kebagian tempat di kapal laut tentu tidak dapat naik motor di laut. Lalu bagaimana mereka akan mudik? Bukan berarti KAI dan Pelni salah. Itu tindakan yang wajar sebagai BUMN (yang lebih banyak bekerja sebagai badan usaha daripada sebagai milik negara). Namun, apa kebijakan Pemerintah untuk membantu masyarakat yang kurang mampu? Adakah kebijakan untuk mengoptimalkan angkutan massal dan bukan angkutan pribadi yang menimbulkan kemacetan dan kecelakaan? Solusinya banyak, tetapi semuanya pasti berakibat kepada pengeluaran negara. Pengeluaran negara ini yang dicoba dihindari, dan menyerahkannya kepada pasar saja. Bukankah pengeluaran negara untuk kepentingan rakyat itu wajar, dapat dipertanggungjawabkan, dan manfaatnya jauh lebih besar dibandingkan pengeluarannya? Tentu saja sepanjang penggunaannya jelas, dapat diukur, dan tidak ada kebocoran. Volume penumpang kereta api sangat dipengaruhi oleh demand penumpang yang menggunakan jasa angkutan kereta api. Pada masa *peak season*, *demand* volume penumpang sangat tinggi sehingga, sering terjadi keterbatasan supply volume dari PT KAI karena rolling stock terbatas pula.⁵⁹²

Pada awalnya konsep PSO atau *Public Service Obligation* dibangun oleh PT KAI dengan proses yang amat panjang agar dapat meyakinkan bahwa Pemerintah layak membayar selisih antara tarif yang ditetapkan. (yakni KA kelas ekonomi) dengan ongkos operasi yang dikeluarkan oleh PT KAI untuk menyediakan pelayanan tersebut. Konsep PSO didasarkan atas: *Pertama*, bahwa Pemerintah memberi subsidi pada publik untuk membayar tarif kereta api; *Kedua*, bahwa keuntungan ekonomi karena penggunaan angkutan massal, seperti berkurangnya kemacetan, berkurangnya subsidi BBM, lebih ramah lingkungan, dan sebagainya adalah keuntungan eksternal dari pengoperasian KA, dan PSO adalah bentuk untuk menginternalisasikan keuntungan tersebut; *Ketiga*, bahwa berdasar kedua hal tersebut maka PSO bagi PT KAI akan diperlakukan

⁵⁹² Edie Haryoto, *Ibid*, hlm 206-211.

sebagai pendapatan dari Pemerintah, bukan sebagai subsidi atas kerugian operasi. Keempat, PSO tersebut harus diberikan berdasar suatu kontrak yang jelas antara Pemerintah dan PT KAI. Kontrak tersebut memuat jumlah kapasitas yang harus disediakan oleh PT KAI, frekuensi, rute, dan sebagainya. Dan konsep tersebut, jelas bahwa PSO merupakan suatu alat kebijakan Pemerintah dalam transportasi publik. Dalam pemberian PSO harus terdapat keterkaitan yang jelas antara pelayanan KA yang akan diberikan kepada publik serta anggaran negara yang diperlukan. Dengan cara tersebut maka apabila anggaran negara tidak cukup untuk membayar PSO angkutan KA, terdapat beberapa opsi yang dapat dilakukan. Opsi-opsi itu di antaranya:

- a) tarif KA kelas ekonomi dinaikkan hingga mencapai keseimbangan antara tarif dan biaya operasi, anggaran negara untuk PSO, serta daya beli masyarakat, atau
- b) kewajiban KA untuk menyediakan kapasitas angkutan kelas ekonomi tersebut dikurangi sampai sebatas dana PSO yang diberikan.

Apabila opsi yang kedua yang dipilih tentunya PT KAI dapat mengalihkan kapasitas tersebut untuk angkutan penumpang kelas non ekonomi yang tarifnya ditetapkan sendiri oleh PT KAI.

Berikut beberapa perbedaan penting antara keduanya ⁵⁹³:

Tabel 6.2 Perbedaan Subsidi dan PSO

	SUBSIDI	PSO
1	Menutup kerugian	Pendapatan dari negara karena penetapan tarif lebih rendah daripada ongkos produksinya
2	Pembayaran negara atas hasil akhir dari suatu produksi	Ditetapkan awal sebelum diproduksi dengan didasarkan pada suatu kontrak kinerja

⁵⁹³ Edie Haryoto, *Ibid.*, hlm. 295-296.

3	Tidak harus didasarkan pada suatu negosiasi atau pilihan	Didasarkan pada suatu negosiasi dan pilihan <i>trade off</i> antara besaran tarif, tingkat efisiensi produksi, dan pilihan produksi PSO atau komersial murni
4	Biasanya tanpa kontrak kinerja	Berdasar kontrak kinerja
5	Biasanya diberikan kepada BUMN, BUMD tertentu yang diberi penugasan	Seharusnya dapat ditenderkan sehingga diperoleh pihak yang dapat memenuhi kinerja yang ditetapkan oleh negara dengan PSO
6	Kepada siapa diberikan kurang jelas batasannya	Menjembatani BUMN sebagai Badan Usaham Milik Negara dengan BUMN Sebagai Milik negara

Pengaturan penetapan skema *public service* melalui konsep PSO, IMO dan TAC dibenarkan oleh hukum progresif yang menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat.⁷⁴⁹ Pengaturan penetapan skema *public service* melalui konsep PSO, IMO dan TAC melakukan pemulihan atas pelaksanaan *public service* atau menghilangkan ketimpangan ketidakadilan atas pelaksanaan *public service*.

2. Kebijakan rekonstruksi kontrak *public service* yang berkeadilan berdasarkan skema PSO, IMO dan TAC

Dalam kebijakan pengaturan *public service* harus adil antara regulator dalam hal ini Direktorat Jenderal Perkeretaapian selaku regulator wakil pemerintah dan PT Kereta Api Indonesia (Persero) selaku operator perkeretaapian. Regulator yang adil adalah peraturan regulator yang bersikap *tepa selira* terhadap operator perusahaan perkeretaapian berdasarkan prinsip persamaan (*equality*) dan kepatutan (*equity*). Sikap seperti tersebut dapat terwujud apabila dilandasi asas-asas seperti yang dikemukakan Ulpianus, yaitu *honeste vivere* (hiduplah secara jujur), *alterum non ledere* (janganlah merugikan orang lain), *sum cuique trihuere* (berikanlah apa yang menjadi bagiannya). Dengan bersikap yang demikian akan terjalin hubungan yang serasi antara Direktorat Jenderal Perkeretaapian selaku regulator wakil pemerintah dengan PT Kereta Api

Indonesia (Persero) selaku operator perkeretaapian ⁵⁹⁴. Sikap dan asas tersebut dalam hukum kontrak dikenal dengan asas iktikad baik.

Iktikad baik dalam kontrak dibedakan antara iktikad baik pra kontrak dan iktikad baik pelaksanaan kontrak. Kedua macam iktikad baik tersebut memiliki makna yang berbeda. Iktikad baik di dalam fase prakontrak disebut juga sebagai iktikad baik subyektif. Kemudian iktikad baik dalam fase pelaksanaan kontrak disebut iktikad baik objektif. Iktikad baik prakontrak, adalah iktikad yang harus ada pada saat para pihak melakukan negosiasi. Iktikad baik prakontrak ini bermakna kejujuran. Iktikad baik ini disebut iktikad baik yang bersifat subyektif, karena didasarkan pada kejujuran para pihak yang melakukan negosiasi. Iktikad baik pelaksanaan kontrak yang disebut sebagai iktikad baik obyektif mengacu kepada isi perjanjian. Isi perjanjian harus rasional dan patut. Isi kontrak adalah kewajiban dan hak para pihak yang mengadakan kontrak. Kewajiban dan hak tersebut harus rasional dan patut. Iktikad baik pelaksanaan kontrak juga dapat bermakna melaksanakan secara rasional dan patut.⁵⁹⁵

Pada prinsipnya regulator perkeretaapian ketika memberikan skema PSO, IMO dan TAC, harus memperhatikan asas-asas hukum sebagai berikut.

- a. Asas Iktikad baik (*Principle of good attention*).
- b. Asas Keseimbangan (*Principle of equilibrium*)
- c. Asas Kepatutan (*Principle of appropriateness*).
- d. Asas Kepastian Hukum (*Principle of certainty of law*)
- e. Asas Kesejahteraan (*Principle of welfare*).⁵⁹⁶

Selain PSO, dalam satu paket konsep KAI mengusulkan instrumen lain yang disebut *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* yang merupakan kewajiban Pemerintah untuk membiayai pemeliharaan dan operasinya karena infrastruktur perkeretaapian adalah milik Pemerintah.

⁵⁹⁴ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Renungan Tentang Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm 83

⁵⁹⁵ Ridwan Khairandy, *Hukum Kontrak.....*, Op.Cit, him. 91-92.

⁵⁹⁶ Lego Karjoko, *Ibid*, hlm 479-480

Serta konsep *Track Acces Charges* (TAC) karena infrastruktur perkeretaapian diusahakan oleh PT KAI saat ini (yang kelak diharapkan infrastruktur perkeretaapian tersebut juga digunakan oleh perusahaan KA lain). Pemangku kepentingan dan publik sering mencampurkan pengertian PSO dengan subsidi yang sebenarnya keduanya berbeda maksud dan tujuannya.

Pengaturan Iktikad Baik dalam kontrak antara operator perkeretaapian dengan operator perkeretaapian dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang memberi amanah kepada Negara untuk berperan aktif mewujudkan keadilan sosial, maka negara harus mengatur *public service* dalam skema *Public Service Obligation (PSO)*, *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* and *Track Access Charge (TAC)* berdasarkan nilai-nilai keadilan. Sehingga diperlukan *Code of Conduct for Responsible Investment* berupa penghormatan hak atas pelaksanaan kontrak *public service*, memastikan pelaksanaan kontrak *public service*, transparansi dalam kerangka *good governance* dan *Good Corporate Governance* dengan lingkungan yang kondusif, konsultasi dan partisipasi, investasi korporasi yang bertanggung jawab, keberlanjutan kehidupan sosial untuk mewujudkan *public service* yang efektif dan efisien.

Untuk mewujudkan indikator orientasi *public service* harus memperhatikan dua prinsip keadilan dari John Rawls, yaitu:

- a) Setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang
- b) Ketimpangan sosial dan ekonomi harus ditata sedemikian rupa sehingga menjadi nilai-nilai terbesar bagi mereka yang paling tidak beruntung dan setiap orang diberi kesempatan yang sama⁵⁹⁷.

Dua prinsip keadilan tersebut untuk mengatur kebebasan dan keadilan yang berkaitan dengan efisiensi ekonomi dan kesejahteraan:

- a. Kebebasan hanya dapat dibatasi demi kebebasan itu sendiri. Pembatasan kebebasan harus memperkuat sistem kebebasan yang dinikmati semua

⁵⁹⁷ John Rawls, *Op.Cit.*, hlm. 386

orang. Bila ada kebebasan yang kurang setara, pihak yang mempunyai sedikit kebebasan harus dilindungi.

- b. Prinsip keadilan memerintahkan apabila ada ketimpangan peluang maka pihak yang memiliki peluang lebih kecil ditingkatkan peluangnya, dan tingkat tabungan yang berlebihan harus secara seimbang mengurangi beban pihak yang menanggung kesulitan.⁵⁹⁸

Untuk mewujudkan indikator orientasi terwujudnya keseimbangan pemenuhan kepentingan *public service* yang berkeadilan antara regulator perkeretaapian dengan operator perkeretaapian, maka pengaturan *public service* yang berkeadilan harus memperhitungkan: (1) hilangnya hak atas PSO yang realiable bagi operator (2) hilangnya pendapatan dan sumber untung operator perkeretaapian sebagai BUMN yang *profit oriented*; (3) PSO yang sesuai dengan kinerja yang secara riil telah dilakukan operator perkeretaapian karena telah melakukan dan membangun fasilitas dan pelayanan yang layak; (4) bantuan pemulihan pendapatan agar tercapai keadaan yang setara dengan keadaan sebelum setelah terjadinya kontrak PSO karena adanya perubahan kebijakan (pengurangan) APBN pemerintah.

Menurut peneliti, kondisi di Jepang ini menjadikan moda transportasi kereta api dapat bersaing dengan moda transportasi udara (pesawat terbang) dan transportasi darat lainnya (bus, mobil dll), transportasi laut (kapal laut). Jepang merupakan negara dengan basis transportasi kereta api sebagai moda transportasi utama. Perkeretaapian Jepang berkembang sangat pesat baik perusahaan kereta api milik pemerintah maupun kereta api milik badan usaha swasta diantaranya.⁵⁹⁹

Oleh karena itu menurut peneliti, untuk menghindari terjadinya ketidakpastian karena adanya perubahan kebijakan yang terkait dengan tata kelola kontrak PSO antara pemerintah dengan PT KAI maka Peraturan

⁵⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 386-387

⁵⁹⁹ <https://sites.google.com/site/perkeretaapiandaridunia/perkeretaapian-di-asia-timur/perkeretaapian-di-jepang>, diunduh 19 Mei 2017.

Menteri Nomor PM 68 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Angkutan Orang Dengan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi perlu dilakukan rekonstruksi.

Asas fungsi skema PSO, IMO dan TAC belum diatur dalam peraturan mekanisme pelaksanaan PSO, IMO dan TAC:

- a. Ketentuan PSO, IMO dan TAC belum koheren dengan asas dan fungsi mekanisme pengaturan PSO, IMO dan TAC karena pengaturan yang koheren berpotensi menjadi sarana untuk mewujudkan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan PSO, IMO dan TAC.
- b. Pemberian kewenangan regulator untuk menyusun peraturan bertentangan dengan asas *conflic of interest* dan profesionalisme di bidang PSO, IMO dan TAC, karena regulator sebagai pembuat peraturan skema PSO sekaligus sebagai Pejabat Kuasa Pengguna Anggaran PSO dan IMO untuk operator perkeretaapian, di lain pihak regulator sebagai Pejabat yang memungut TAC dengan skema sebesar 75 % dari IMO atas sewa penggunaan prasarana perkeretaapian dalam bentuk kontrak.
- c. Skema kontrak IMO dan TAC seharusnya memenuhi prinsip dari Freeman dan Philops, yaitu : *the doctrin of fair contracs, mutual benefit, cooperation, sacrifice, free-rider responsibility, and voluntary acceptance of the benefits of cooperative schemes.*
- d. Kebijakan Regulator PSO perkeretaapian meliputi pembuatan kebijakan, pengaturan, dan pengawasan bidang PSO seharusnya berorientasi pada Pancasila. Pancasila, sebagai sumber dari segala sumber hukum, masih harus dijabarkan lagi dalam asas hukum dan aturan hukum. Sila "Kemanusiaan" dan sila "Keadilan Sosial" seharusnya dijadikan patokan terwujudnya dalam pelaksanaan sekaligus merupakan landasan pembentukan aturan hukum *public service* yang mengedepankan kepentingan memanusiakan penumpang kereta api kelas ekonomi sebagai manusia (monopluralis) secara optimal berupa relasi manusia seutuhnya. Dengan demikian harus dicapai keserasian dan keseimbangan yang

bermakna keadilan antara perlindungan kepentingan pribadi orang-perorang dengan penyelenggaraan kepentingan umum masyarakat (tempat pribadi itu berada). Hal ini tidak koheren dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini menghendaki agar lima bentuk tindakan penguasaan oleh negara, yaitu pembuatan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*), dapat mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yakni (1) kemanfaatan sumberdaya alam bagi rakyat, (2) tingkat pemerataan manfaat sumberdaya alam bagi rakyat, (3) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumberdaya alam, serta (4) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumberdaya alam. Konsep pembangunan sosial yang dianut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bertujuan pada terjadinya transformasi sosial secara fundamental berupa pemerataan kesejahteraan masyarakat.

Asas *public service* merupakan jembatan antara Pancasila dengan peraturan perundang-undangan *PSO*, *IMO* dan *TAC* seharusnya dijadikan pedoman untuk mengembangkan sistem hukum transportasi kereta api. Untuk mewujudkan *public service* yang mensejahterakan rakyat serta memutus rantai konflik antara operator perkeretaapian dan pengguna jasa transportasi kereta api disatu pihak dan regulator perkeretaapian di pihak lain mensyaratkan rekonstruksi atau pemberian struktur atas *public service* ke dalam hukum positif, khususnya dalam bentuk peraturan perundang-undangan *public service*, mulai dari hukum dasar sampai kepada peraturan-peraturan yang konkrit dan individual. Rekonstruksi dalam bentuk pengaturan *public service* sebagai berikut:

- a. Berdasarkan prinsip penguasaan Negara terhadap pemenuhan hajat hidup orang banyak sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UU Nomor 19 tahun 2003, UU No. 23 tahun 2007, UU No 40 tahun 2007 tahapan *Public Service Obligation (PSO)*, mengamantkan

pelayanan jasa moda transportasi kereta api harus melindungi kepentingan penumpang kereta api melalui tahapan sebagai berikut :

- 1) Inventarisasi seluruh kegiatan pelaksanaan PSO dari proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, sehingga inventarisasi memperoleh data yang valid, terukur dan dapat dipertanggungjawabkan.
 - 2) Kajian regulasi PSO, regulator dan operator melakukan kajian terhadap peraturan dan pelaksanaan PSO, sehingga terjadi sinkronisasi dan harmonisasi seluruh tahapan mekanisme PSO.
 - 3) Menyusun bahan hukum dalam bentuk legal drafting untuk menyusun konsep rekonstruksi peraturan PSO, sehingga dihasilkan peraturan yang bersifat rigid, valid dan berkepastian hukum dengan mengutamakan *public service* yang berkeadilan.
- b. Pengaturan skema IMO berfungsi sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang skema IMO yang berkeadilan, PT Kereta Api Indonesia (Persero) yang mengoperasikan dan merawat prasarana perkeretaapian, melalui:
- 1) Memberikan arah dan pedoman yang sistematis dalam melaksanakan tugas perawatan prasarana perkeretaapian, dengan maksud agar kualitas prasarana perkeretaapian menjadi semakin baik dan meningkat kualitasnya, sehingga kualitas operasi kereta api dijamin aman, lancar dan terkendali.
 - 2) PT KAI sebagai operator perkeretaapian yang juga merawat prasarana perkeretaapian diberikan biaya perawatan prasarana perkeretaapian dengan nilai kewajaran dan kepatutan, tidak ada selisih realisasi biaya IMO yang dikeluarkan PT KAI dengan biaya pengganti IMO dari pemerintah, sehingga PT KAI menjadi perusahaan yang sehat berdasarkan prinsip *good corporate governace*.

- 3) Direktorat Jenderal Perkeretaapian selaku regulator harus dapat mengatur perannya sebagai wakil pemerintah yang menjalankan prinsip *Good Governance* disamping tugasnya untuk memberikan biaya IMO sesuai dengan asas kepatutan dan kewajiban secara berkeadilan.
- c. Pengaturan skema TAC berfungsi sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang skema TAC yang berkeadilan karena PT KAI saat ini adalah satu-satu perusahaan perkeretaapian yang menggunakan track kereta api harus membayar sewa dengan harga yang murah dengan maksud :
- 1) Memberikan kesejahteraan kepada penumpang dengan memberikan harga tiket yang murah dan terjangkau oleh masyarakat
 - 2) PT KAI sebagai operator perkeretaapian membayar biaya sewa penggunaan prasarana perkeretaapian (TAC) berdasarkan nilai kewajiban dan kepatutan, sehingga dapat menjalankan kegiatan usahanya secara sehat berdasarkan prinsip *good corporate governance*.
 - 3) Direktorat Jenderal Perkeretaapian selaku regulator dapat mengatur perannya sebagai pemerintah yang menjalankan prinsip *Good Governance* disamping tugasnya untuk mendapatkan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) terkait TAC sesuai dengan asas kepatutan dan kewajiban secara berkeadilan tanpa memberatkan dan membebani operator perkeretaapian.

Dalam upaya meningkatkan *public service* yang berkeadilan terkait dengan mekanisme atau skema *Public Service Obligation* (PSO) yang dilakukan pemerintah perlu diatur dan ditetapkan kembali berdasarkan konstruksi yang sesuai dengan prinsip *good governance* bagi pemerintah dan prinsip *good corporate governance* bagi perusahaan dengan mempertimbangkan aspek substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. PT Kereta Api Indonesia (Persero) dalam menjalankan maksud dan tujuan perusahaan untuk mengejar keuntungan dengan tidak mengesampingkan pelayanan umum sebagaimana yang diamanatkan

Undang Undang No.19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara tetap menjalankan *public service* sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Kedepannya, pelaksanaan peraturan perundang-undang yang terkait dengan pelaksanaan pelayanan umum angkutan harus direkonstruksi memberikan fungsi kemanfaatan umum moda transportasi kereta api dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan usaha berbasis *public service* dan *profit oriented* yang berkeadilan.

Untuk mewujudkan pelaksanaan *public service* oleh perusahaan perkeretaapian yang berkeadilan melalui skema PSO, IMO dan TAC berdasarkan nilai kemanusiaan dan keadilan sosial, maka prinsip efisiensi dalam *public service* moda transportasi kereta api sebagaimana tersebut dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 seyogyanya diamandemen menjadi prinsip “keadilan sosial” dalam penyelenggaraan *public service* moda transportasi kereta api.

Berdasarkan sila "Kemanusiaan yang adil dan beradab", pelaksanaan *public service* perusahaan perkeretaapian yang mensejahterakan rakyat, maka regulator perkeretaapian dan operator perkeretaapian harus bersikap adil terhadap kepentingan penumpang kereta api, karena penumpang kereta api adalah manusia yang harus melaksanakan kemanusiaannya dan melaksanakan hakikatnya sebagai manusia (*monopluralis*) secara optimal. *Public service* harus dikaitkan dengan tujuan pembangunan nasional. *Public service* yang adil adalah *public service* yang beradab untuk mensejahterakan manusia Indonesia. *Public service* adalah pasangan nilai-nilai yang selalu sebanding. *Public service* yang beradab adalah *Public service* yang bersikap *tepa selira* terhadap pengguna jasa transportasi kereta api berdasarkan prinsip persamaan (*equal*) dan kepatutan (*equity*). Sikap seperti tersebut dapat terwujud apabila dilandasi asas-asas seperti yang dikemukakan Ulpianus, yaitu *honeste vivere* (hiduplah secara jujur), *alterum non leadera* (janganlah merugikan orang lain), *sum cuique tribuere* (berikanlah apa yang

menjadi bagiannya). Dengan bersikap yang demikian akan terjalin hubungan yang serasi antara penumpang kereta api dengan regulator perkeretaapian dan operator perkeretaapian. Sehingga iktikad baik seyogyanya dinormakan dalam peraturan kebijakan skema PSO IMO dan TAC. Dalam tahap penetapan tarif tiket kereta api operator perkeretaapian diberi kewajiban memberikan informasi kepada penumpang kereta api lebih rinci, terutama mengenai komponen tarif, potensi keuntungan perusahaan perkeretaapian, tanggung jawab perusahaan perkeretaapian. Sedangkan pada tahap jual beli tiket, perusahaan perkeretaapian mempunyai kewajiban memberikan hak-hak penumpang antara lain : nama kereta api, nomor kereta dan tempat duduk, relasi, waktu tempuh perjalanan, keberangkatan dan kedatangan kereta api, dan memberikan kompensasi yang patut dan rasional sehingga terjadi pertukaran hak dan kewajiban yang adil.

Menurut I Nyoman Nurjaya, karakteristik hukum yang harus dikembangkan untuk membina dan memperkokoh integrasi bangsa yang multikultural adalah hukum responsif,¹³⁵ yang mempunyai kapasitas untuk beradaptasi yang bertanggung jawab, adaptasi yang selektif dan tidak serampangan.¹³⁶ tatanan hukum responsif menekankan: (1) Keadilan substantif sebagai dasar legitimasi hukum, (2) Peraturan merupakan sub-ordinasi dari prinsip dan kebijakan, (3) Pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat, (4) Penggunaan diskresi sangat dianjurkan dalam pengambilan keputusan hukum dengan tetap berorientasi pada tujuan, (5) Mempuk sistem kewajiban sebagai ganti sistem paksaan, (6) Moralitas kerjasama sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum, (7) Kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat, (8) Penolakan terhadap hukum harus dilihat sebagai gugatan terhadap legitimasi hukum, (9). Akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.

Kebijakan rekonstruksi peraturan *public service* berdasarkan skema PSO, IMO dan TAC dilakukan pada peraturan yang mengatur tentang PSO, yaitu : Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016

Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Perhubungan. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Perhubungan (PP 15/2016) diatur sebagai berikut :

Pasal 1

- (1) Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Perhubungan meliputi penerimaan dari:
- a. jasa transportasi darat;
 - b. jasa transportasi perkeretaapian;
 - c. jasa transportasi laut;
 - d. jasa transportasi udara;
 - e. jasa pendidikan dan pelatihan serta jasa penggunaan sarana dan prasarana; dan
 - f. denda administratif.
- (2) Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Perhubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Lampiran Peraturan Pemerintah ini.

PASAL 2

- (1) Selain yang ditetapkan dalam Lampiran, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b, huruf c, dan huruf d, meliputi juga:
- a. jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari jasa transportasi perkeretaapian berupa Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian;
 - b. jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari jasa transportasi laut berupa hasil konsesi dan/ atau bentuk lainnya atas kegiatan pengusahaan di pelabuhan;
 - c. jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari jasa transportasi laut berupa pendelegasian yang meliputi:

- 1) pemeriksaan dan sertifikasi keselamatan, garis muat dan pencegahan pencemaran lingkungan maritim serta *Endorsement*;
 - 2) pelaksanaan pengukuran kapal dan penerbitan surat ukur;
 - 3) pelaksanaan audit dan penerbitan *Document of Compliance* dan *Safety Management Certificate* serta *Endorsement*;
 - 4) pemeriksaan teknis dan penerbitan surat pengesahan gambar rancang bangun dan perhitungan stabilitas kapal; dan
 - 5) Pelaksanaan Audit dan Penerbitan Sertifikat Keamanan Kapal Internasional/*International Ship Security Certificate (ISSC)*.
- d. jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari jasa transportasi udara berupa penerimaan dari konsesi dan/atau bentuk lainnya atas kegiatan pengusahaan bandar udara yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Bandar Udara; dan

(2) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dihitung dengan formula sebagai berikut :

$$TAC_{KA} = [GT_{KA} \times (KM_{KA} \times TAC_{Daop/Divre})] \times Fp$$

$$TAC_{Daop/Divre} = \frac{\text{Total Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Tahunan Daop/Divre}}{\sum_{j=1}^n \text{Passing Tonnage} \times \text{Panjang Koridor Daop/Divre Sesuai Lintas Pelayanan}}$$

$$TAC_{Daop/Divre} = IM_{Daop/Divre} + IO_{Daop/Divre} + ID_{Daop/Divre}$$

$$IM_{Daop/Divre} = \frac{\text{Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Tahunan Daop/Divre}}{\sum_{j=1}^n \text{Passing Tonnage} \times \text{Panjang Koridor Daop/Divre Sesuai Lintas Pelayanan}}$$

Biaya Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian per tahun per Daop/Divre

$$IO_{daop/divre} = \frac{\sum_{J=1}^n \text{Passing Tonnage} \times \text{Panjang Koridor Daop/Divre Sesuai Lintas Pelayanan}}{\text{Biaya Penyusutan Prasarana Perkeretaapian per tahun per Daop/Divre}}$$

$$ID_{daop/divre} = \frac{\sum_{J=1}^n \text{Passing Tonnage} \times \text{Panjang Koridor Daop/Divre Sesuai Lintas Pelayanan}}{\text{Biaya Penyusutan Prasarana Perkeretaapian per tahun per Daop/Divre}}$$

- (3) Besaran Faktor Prioritas (Fp) maksimal 0,75 (nol koma tujuh lima) ditetapkan oleh Menteri Perhubungan dengan mempertimbangkan keberlangsungan Badan Usaha.
- (4) Besaran Biaya Penyusutan (ID) ditetapkan oleh Menteri Perhubungan dengan kecuali untuk Badan Usaha Milik Negara di bidang perkeretaapian ditetapkan sebesar Rp. 0,00 (nol koma nol).

Berdasarkan pasal 1 PP 15/2015 pada dasarnya mengatur seluruh moda transportasi jasa transportasi darat, jasa transportasi perkeretaapian, jasa transportasi laut, jasa transportasi udara, jasa pendidikan dan pelatihan serta jasa penggunaan sarana dan prasarana, namun dalam Pasal 2 PP 15/2015 peraturan tersebut mengatur tentang rumus yang berlaku pada jasa transportasi perkeretaapian (mengatur sarana dan prasarana perkeretaapian).

Terdapat perlakuan yang berbeda pada pengaturan jasa transportasi *pertama* pada jasa transportasi darat, jasa transportasi laut, jasa transportasi udara tidak diatur secara detail tentang pengaturan Besaran Faktor Prioritas (Fp) pada jasa transportasi selain Jasa transportasi perkeretaapian maksimal 0,75 (nol koma tujuh lima) ditetapkan oleh Menteri Perhubungan dengan mempertimbangkan keberlangsungan Badan Usaha. Disamping itu dengan pengaturan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengakibatkan terjadinya ketidakpastian hukum, antara lain : Besaran Faktor Prioritas (Fp) ditentukan oleh kebijakan Pemerintah yang sangat tergantung dari DIPA pada APBN pada tahun berjalan, prosedur administrasi yang panjang dan. *Kedua* pada jasa selain jasa perkeretaapian tidak diatur Besaran Biaya Penyusutan (ID), sedangkan ditetapkan oleh Menteri Perhubungan dengan kecuali untuk

Badan Usaha Milik Negara di bidang perkeretaapian ditetapkan sebesar Rp. 0,00 (nol koma nol). Kedua hal tersebut sangat membebani biaya operasional kereta api berbasis *public service* dengan skema PSO, IMO dan TAC, karena akan mengakibatkan semakin harga tiket kereta api semakin mahal.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 124 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2012 Tentang Kewajiban Pelayanan Publik Dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian, Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara, Serta Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara, yang selanjutnya disebut Perpres 124/2015. Perpres 124/2015 tersebut mengatur tentang Kewajiban Pelayanan Publik Dan Angkutan Perintis, namun terdapat ketentuan yang tidak koheren pada jasa transportasi perkeretaapian yang terkait dengan jenis sarana perkeretaapian. Pada Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian terjadi perlakuan yang tidak sama : *pertama* pada lokasi tertentu perlakuan Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian tidak sama, baik di lintas Daerah Operasi di Jawa maupun lintas Divisi Regional di Sumatera. *Kedua* pada pengembangan Kereta Api Bandar Udara (KA Bandara) yang pada dasarnya merupakan penugasan pemerintah namun tidak diberlakukan mekanisme Kewajiban Pelayanan Publik Dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian pada hal PT Kerta Api Indonesia (Persero) mengoperasikan KA Bandara dengan tarif/tiket dibawah harga pokok jasa transportasi perkeretaapian. Ketiga terhadap pengembangan sarana perkeretaapian dengan teknologi baru *Light Rail Transport (LRT)* pada koridor LRT di Palembang menggunakan skema Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian, sedangkan pada LRT Jakarta-Depok, Bogor dan Bekasi tidak diberlakukan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian.

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor: PM 35 Tahun 2016 Tentang Tarif Angkutan Orang Dengan Kereta Api Pelayanan

Kelas Ekonomi Untuk Melaksanakan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation*), selanjutnya disebut PM 35/2016. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor : PM 64 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor Pm. 69 Tahun 2014 Tentang Pedoman Perhitungan Dan Penetapan Tarif Angkutan Orang Dengan Kereta Api. Selanjutnya disebut PM 64/2016. PM 35/2016 dan PM 64/2016 tersebut pada dasarnya mengatur tentang Tarif Angkutan Orang Dengan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi Untuk Pelayanan Kelas Ekonomi Untuk Melaksanakan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation*), namun terdapat ketentuan yang tidak koheren pada jasa transportasi perkotaan yang terkait dengan jenis sarana perkeretaapian. Peraturan tersebut tidak dapat memberikan kepastian hukum terhadap pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation*). Hal ini terjadi apabila Pagu DIPA dalam APBN tahun berjalan tidak mengcover Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation*), sebagai contoh Pagu DIPA dalam APBN pada tahun 2017 koridor angkutan perkotaan Jabodetabek hanya dapat mendanai Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation*) sampai dengan tanggal 18 Desember 2017. Akibatnya PT Kereta Api Indonesia (Persero) harus menanggung beban Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation*) yang seharusnya menjadi kewajiban Pemerintah⁶⁰⁰.

Peraturan ini mengacu pada keadilan utilitarianisme dalam menyelenggarakan *public service*. Sedangkan pasal 33 ayat (3) mengharuskan terwujudnya pemenuhan hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara yang dalam hal ini negara menugaskan kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) selaku Badan Usaha Milik Negara. Meskipun peraturan kebijakan tersebut berlandaskan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tetap tidak

⁶⁰⁰ Hasil wawancara dengan Andi Prasetyawan selaku Manager *Public Service Obligation* (PSO) PT Kereta Api Indonesia (Persero), tanggal 11 Oktober 2017 menyatakan pendapatan angkutan perkotaan jabodetabek rata-rata perhari 3 milyar, jika Pagu DIPA pada APBN tahun 2017 hanya sampai pada tanggal 18 Desember maka PT KAI akan menanggung PSO sebesar 13 hari dikali rp 3 milyar, yaitu sebesar 39 milyar pada tahun 2017.

valid, tidak mempunyai dasar legalitas karena bertentangan dengan sila kedua dan kelima Pancasila.

Agar pengaturan terhadap skema PSO, IMO dan TAC bagi jasa transportasi perkeretaapian diperlakukan perlakuan yang adil, sehingga public service jasa perkeretaapian untuk mensejahterakan masyarakat pengguna jasa transportasi perkeretaapian yang merupakan tujuan negara kesejahteraan. Oleh karena itu bagi setiap elit politik, penguasa negara, baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif wajib secara moral untuk merealisasikan kebaikan, kejujuran dan kedamaian dalam kehidupan kenegaraan.⁶⁰¹ Hakikat negara kesejahteraan dalam aliran pemikiran hukum sebagai berikut. Pertama, *interessenjurisprudenz* yang dengan tegas menolak pertimbangan yuridis yang legalistik yang dilakukan secara pasang-jarak dan *in abstracto*. Ia tidak memulai pemeriksaan dari bangunan peraturan secara hitam-putih, melainkan dalam konteks dan kasus khusus di luar narasi tekstual aturan itu sendiri. Sebab keadilan tidak bisa secara langsung ditemukan lewat proses logis-formal. Keadilan justru diperoleh lewat intuisi. Karenanya, argumen-argumen logis-formal "dicari" sesudah keadilan ditemukan untuk membingkai secara yuridis formal keputusan yang diyakini adil tersebut.⁶⁰²

Hukum progresif yang menganut ideologi hukum yang prokeadilan dan hukum yang pro-rakyat. Dengan ideologi ini, dedikasi para pelaku hukum mendapat tempat yang utama untuk melakukan pemulihan. Para pelaku hukum dituntut mengedepankan kejujuran dan ketulusan dalam penegakan hukum. Mereka harus memiliki empati dan kepedulian pada penderitaan yang dialami rakyat dan bangsa ini, Kepentingan rakyat (kesejahteraan dan kebahagiaannya), harus menjadi titik orientasi dan tujuan akhir penyelenggaraan hukum. Dalam logika itulah revitalisasi hukum dilakukan setiap kali. Bagi hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tapi pada kreativitas pelaku hukum

⁶⁰¹ Kaelan, *op. cit.*, hlm. 159

⁶⁰² Bemard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *op. cit.*, hlm. 213

mengaktualisasi hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*). Peraturan yang buruk, tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadirkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan. kreativitas pelaku hukum mengaktualisasi hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*). Peraturan yang buruk, tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadirkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan.⁶⁰³

Dalam konteks diskresi,⁶⁰⁴ para penyelenggara dituntut untuk memilih dengan bijaksana bagaimana ia harus bertindak. Otoritas yang ada pada mereka berdasarkan aturan-aturan resmi, dipakai sebagai dasar untuk menempuh cara yang bijaksana dalam menghampiri kenyataann tugasnya berdasarkan pendekatan moral daripada ketentuan-ketentuan formal.⁶⁰⁵ Menghadapi kondisi transisional di mana persoalan saling berhimpitan, serba darurat, dan penuli komplikasi, maka aparat penegak hukiun dituntut

⁶⁰³ *Ibid.*, hlm 212-213

⁶⁰⁴ Diskresi bagi penyelenggara hukum merupakan faktor wewenan.g hukum yang dijalankan secara bertanggung jawab dengan mengutarnakan pertimbangan moral daripada peraturan abstrak. Diskresi yang dilakukan seorang penyelenggara hukum, semata-mata atas dasar pertimbangan tentang kegunaan dan kefungsian tindakan itu dalam mencapai tujuan yang lebih besar demi menjaga kewibawaan hukum itu sendiri. Pada dasarnya, diskresi ditempuh karena dirasakan sarana hula= kurang efektif dan terbatas sifainya dalam mencapai tujuan hukum dan sosial. Menurut Doom, tujuan-tujuan yang dirumuskan dalam ketentuan hukum seringkali begitu kabur, sehingga memberi kesempatan kepada pelaksananya untuk menambahkan/menafsirkan sendiri dalam konteks situasi yang ia hadapi. Tujuan-tujuan seperti keadilan, kepastian. keserasian, misalnya itu terlalu umum sehingga para pelaksana berpeluang mengembangkan penafsiran mengenai sekalian tujuan itu. *Ibid.* hlm. 216-217.

⁶⁰⁵ *Ibid.* hlm. 216.

melakukan langkah-langkah terobosan dalam menjalankan hukum, tidak sekedar menerapkan peraturan secara hitam-putih. Ini penting dilakukan karena banyak peraturan yang sudah ketinggalan zaman, terhampar begitu banyak kenyataan dan persoalan kekinian yang secara redaksional sulit ditemukan dalam teks-teks aturan yang ada. Jika pun ada aturannya, banyak yang tidak mutu karena saling kontradiktif dan tumpangtindih di sana-sini. Karena itu, kehadiran pelaku hukum yang arif, visioner, dan kreatif mutlak perlu untuk "memandu" pemaknaan yang kreatif terhadap aturanaturan tersebut. Aparat penegakan hukum, baik polisi, jaksa maupun hakim dituntut mencari dan menemukan keadilan-kebenaran dalam batas dan di tengah keterbatasan kaidah-kaidah hukum yang ada. Inilah inti terobosan dalam hukum progresif.⁶⁰⁶

⁶⁰⁶ *Ibid.* hlm. 216-217.