

## BAB VII

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Sepanjang sejarah perkeretaapian bentuk badan usaha perkeretaapian selalu berubah sesuai dengan kebijakan negara atas restrukturisasi perusahaan perkeretaapian. Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* perkeretaapian dilakukan sejak sejarah perkeretaapian ada di Indonesia. Pengaturan Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* dalam melaksanakan kewajiban pelayanan jasa transportasi perkeretaapian yang berkeadilan belum optimal :

1. Pengaturan restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* yang berkeadilan tidak koheren dengan prinsip *public service*, prinsip kesejahteraan, prinsip *good corporate governance*, teori restrukturisasi, teori implementasi kebijakan, teori tindakan komunikatif, teori bekerjanya hukum dan teori keadilan sebagaimana yang dimaksud pada Pancasila sila kedua Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab dan sila kelima Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Peraturan ini mengacu pada keadilan utilitarianisme dalam menyelenggarakan *public service* perkeretaapian. 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 namun tetap tidak valid dan tidak mempunyai dasar legalitas karena bertentangan dengan sila kedua dan kelima Pancasila.
2. Pelaksanaan pengaturan restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* perkeretaapian tidak koheren dengan skema *Public Service Obligation (PSO)*, *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*, *Track Access Charge (TAC)* yang hanya mementingkan persaingan

bebas yang berorientasi pada skema *multi access* dan *multi operator* sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian. Akibatnya kegiatan perusahaan perkeretaapian PT KAI sangat dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi, dan kepentingan politik Pemerintah sehingga pelaksanaan *public service* perkeretaapian padaperusahaan perkeretaapian tidak koheren dengan asas keadilan, yakni menyebabkan adanya kebijakan penentuan jenis rangkaian kereta yang mendapatkan perlakuan skema PSO atau bukan PSO, sehingga menimbulkan konflik. Lanskap politik *public service* perkeretaapian tidak semata diwarnai oleh konflik kepentingan klasik antara pemerintah, swasta, masyarakat. Konflik lebih tajam justru terjadi pada internal institusi pemerintah di bidang perkeretaapian, yaitu antara regulator perkeretaapian dengan operator perkeretaapian. Peraturan perundangan-undangan yang mengatur PSO, IMO dan TAC di Indonesia secara umum belum menunjukkan keberpihakan yang proporsional terhadap aspek-aspek sosial, ekonomi, politik, budaya, dan kelembagaan yang akan menentukan strategi-strategi pengelolaan *public service* perkeretaapian. Semangat perundangan yang sudah ada pada umumnya lebih berpihak pada kegiatan pengembangan ekonomi (pro-kapital) dan eksploitatif, dengan relatif mengabaikan aspek sosial dan kelembagaan. Padahal dan konsep-konsep penatakelolaan *public service* perkeretaapian yang berkeadilan merupakan aspek yang relatif diabaikan tersebut, justru merupakan kekuatan utama yang harus diberi ruang, agar tercapainya penatakelolaan *public service* yang berkeadilan merupakan mata rantai yang berkelanjutan.

3. Pengaturan restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* yang berkeadilan belum efektif terhadap skema *Public Service Obligation (PSO)*, *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*, *Track Access Charge (TA)*, sehingga penegakan hukum administrasi tidak efisien, karena :

- a. Terdapat dua konsep kepentingan dalam PSO penetapan tarif kereta PSO oleh regulator dikaitkan dengan skema 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 menjalankan *public service* perkeretaapian dibatasi skema PSO, IMO dan TAC yang justru mengakibatkan pembatasan ruang gerak pengembangan *public service* yang berkeadilan. 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 PT KAI secara finansial terbebani biaya *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* yang seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah. Akibatnya dalam proses transformasi terkait pengembangan perusahaan PT KAI terpaksa melakukan investasi dengan melakukan pinjaman Kredit Investasi (KI) dan Kredit Modal Kerja (KMK) untuk membiayai prasarana perkeretaapian khususnya membangun *double track* untuk Angkutan Barang komoditi Batubara di Divisi Regional Sumatera Selatan dan pengadaan sarana perkeretaapian 100 lokomotif GE untuk angkutan penumpang di Jawa, 50 lokomotif MD di Sumatera Selatan, 2400 gerbong barang dan meremajakan kereta penumpang. Dan bahkan terdapat fakta hukum yang sangat membebani PT KAI di mana Pemerintah baru memberikan *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* pada tahun 2015 yang disandingkan dengan skema TAC yaitu ( $TAC = 75\% \times IMO$ ). Semula  $IMO = TAC$
- b. 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. Tidak ada pembagian kerja yang jelas antara operator perkeretaapian dan regulator perkeretaapian

dalam pelaksanaan *public service* perkeretaapian, sehingga menimbulkan ketidakharmonian dalam pelaksanaan PSO, IMO dan TAC. Tidak diterapkannya asas-asas *Good Governace* tertib penyelenggara negara oleh regulator, yakni asas akuntabilitas, asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, profesionalitas, asas proporsionalitas, dan asas tertib penyelenggaran negara dalam pelaksanaan *public service* perkeretaapian sehingga mengakibatkan operator tidak dapat melaksanakan pelayanan kepada penumpang kereta api secara maksimal.

- c. Pemberian kewenangan regulator dalam menyusun/membuat peraturan pada tataran pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri dan sekaligus sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) sebagai Pihak dan Perjanjian tentang pelaksanaan skema PSO, IMO dan TAC bertentangan dengan asas *conflic of interest* dan profesionalisme. 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. Skema kontrak IMO dan TAC seharusnya memenuhi doktrin berkontrak, yaitu : *the doctrin of fair contracs, mutual benefit, cooperation, sacrifice, free-rider responsibility, and voluntary acceptance of the benefits of cooperative schemes*. Hal ini 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 (*toezichthaudensdaad*), 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 untuk mewujudkan transformasi sosial secara fundamental dalam *public service* perkeretaapian yang berkeadilan berupa pemerataan kesejahteraan masyarakat.

## B. Implikasi

Implikasi sosial secara langsung dirasakan oleh masyarakat, dengan perubahan-perubahan yang diterapkan dalam *public service* perkeretaapian yang berkeadilan, akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Implikasi politik dan ekonomi menghasilkan kontestasi distribusi kewenangan dan sumber daya kepada pihak operator, sehingga dalam hal responsibilitas bagi negara berarti telah melaksanakan tugas *responsible* dalam meningkatkan kualitas penyelenggara Perkeretaapian dengan memberikan kesempatan kepada manajemen pada PT KAI (Persero) untuk melakukan transportasi yang mampu meningkatkan kualitas *public service* perkeretaapian yang berkeadilan namun tetap *profit oriented* sebagai Badan Usaha Milik negara.

Implikasi yang terkait dengan tujuan dan target bagi pemerintah sebagai regulator dan PT KAI (persero) sebagai operator, pemerintah yang berposisi sebagai regulator telah membuat berbagai regulasi sebagai payung hukum penunjang kebijakan. Dilihat dari kacamata prinsip tanggung jawab dalam *good Corporate governance* melalui mekanisme Standar Pelayanan Minimum (SPM) bentuk responsibilitas penyelenggaraan pelayanan publik PT. KAI sebagai operator sudah membaik namun ternyata belum memuaskan seluruh masyarakat pengguna kereta api. Masyarakat beranggapan Standar Pelayanan Minimum (SPM) telah berpengaruh banyak terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh PT. KAI namun perlu ditingkatkan. Oleh karena itu diperlukan rekonstruksi peraturan perkeretaapian yang lebih responsibel terhadap



pelayanan publik sehingga tercapai aspek keadilan sosial bagi pengguna layanan perkeretaapian.

### C. Rekomendasi

1. Seyogyanya pengaturan PSO sebagai dilakukan dengan tata kelola sebagai berikut : *Pertama*, konsep penetapan tarif harga keekonomian KA PSO koheren dengan asas dan fungsi *public service* perkeretaapian yang berkeadilan. *Kedua*, yang melakukan penilaian atas tarif kereta PSO adalah Auditor Independen sehingga menghasilkan penilaian tata kelola yang baik, yaitu : *accountability, reliability, responsibility, independency dan fairness*. Hendaknya Kontrak PSO antara Direktur Jenderal Perkeretaapian dengan Direktur Utama PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dibuat di awal tahun anggaran agar perusahaan tidak terbebani untuk menyediakan dana yang sangat besar untuk penyelenggaraan angkutan PSO. Karena dengan Kontrak PSO dibuat tidak pada awal tahun anggaran, maka PT KAI harus membiayai terlebih dahulu perawatan sarana dan prasarana perkeretaapian, yang tentu saja mengakibatkan terganggunya cash flow perusahaan. Hendaknya dana PSO yang disepakati dalam kontrak dibayar di muka, karena proses dari penyelenggaraan angkutan PSO sampai pembayaran oleh pemerintah memakan waktu yang cukup lama akibat proses verifikasi yang panjang, sehingga menambah beban likuiditas perusahaan. Proses rekonsiliasi dilakukan pada akhir tahun anggaran, apabila terjadi ketidaksesuaian antara kontrak dengan realisasi yang mengakibatkan adanya pemotongan dana, maka kelebihan dana tersebut dapat disetor kembali kepada Kas Negara sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pemerintah melakukan revisi peraturan perundang-undangan mengenai jasa transportasi perkeretaapian sebagai berikut :

- a. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Perhubungan;
- b. 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;
- c. 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.
- d. 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.