

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

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

*commit to user*

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1998 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero)<sup>1</sup> selanjutnya disebut PT KAI.

Globalisasi ekonomi dan hukum berpengaruh terhadap kebijakan politik hukum Negara RI. Harus diakui bahwa pengaruh negara-negara asing terutama negara-negara maju dapat mendominasi peranan politik hukum pemerintah dalam membangun hukum nasional Indonesia. Mencermati fenomena perubahan yang terjadi, baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum memunculkan pertanyaan apakah di dunia ini telah terjadi globalisasi?<sup>2</sup> Penetrasi (*pressure*) tersebut biasanya dikaitkan dengan bantuan di bidang ekonomi, keuangan (fiskal), peralatan tempur dan kerja sama militer dan sebagainya. Dalam hal demikian tersebut, terjadi tawar-menawar (*bargaining position*) antara pemerintah Indonesia dan pemerintah negara maju yang menyangkut kebijakan bidang hukum yang akan diberlakukan di Indonesia.<sup>3</sup> Tawar-menawar (*bargaining position*) antara pemerintah Indonesia dan pemerintah negara maju yang menyangkut kebijakan bidang hukum transportasi perkeretaapian Indonesia. Pengaruh tersebut berimplikasi pada perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian adalah merupakan bagian dari upaya menselaraskan ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Hal inilah yang menandai

---

<sup>1</sup> PT KAI adalah perusahaan yang didirikan berdasarkan *Anggaran Dasar perseroan pada Akta Notaris IMAS FATIMAH Sarjana Hukum Nomor 2 Tahun 1999* yang telah diubah dan diumumkan pada Berita Negara Republik Indonesia dan perubahan terakhirnya sebagaimana dinyatakan dalam Akta Nomor 139 tanggal 31 Desember 2012, dibuat dihadapan Surjadi Jasin, S.H., Notaris di Bandung, yang laporannya dicatat dalam *database* Sistem Administrasi Badan Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sebagaimana suratnya Nomor : AHU-AH.01.10-03072 tanggal 4 Februari 2013 dan Perubahan Susunan Pengurus terakhir sebagaimana dinyatakan dalam Akta Nomor 108 tanggal 27 Februari 2014, dibuat dihadapan Surjadi Jasin, S.H., Notaris di Bandung, yang laporan pemberituannya telah diterima dan tercatat dalam *database* Sistem Administrasi Badan Hukum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam suratnya Nomor: AHU-AH.01.10-09465 tanggal 7 Maret 2014.

<sup>2</sup> Tri Budiyo, *Transplantasi Hukum Harmonisasi dan Potensi Benturan*, Griya Media, Salatiga 2009, hlm 35.

<sup>3</sup> Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2018, hlm. 63

adanya perubahan yang mendasar terhadap kebijakan pengelolaan moda transportasi kereta api yang semula berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian yang bersifat *monopoli*.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian kegiatan usaha di bidang transportasi kereta api bersifat terbuka untuk semua operator yang akan melakukan kegiatan usaha moda transportasi kereta api. Reformasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian telah merubah kebijakan publik<sup>4</sup> kegiatan usaha moda transportasi kereta api yang semula *monopoli* menjadi kegiatan usaha perkeretaapian yang *multi akses* dan *multi operator*.

Kebijakan kegiatan usaha perkeretaapian menjadi *multi akses* dan *multi operator*, juga terjadi pada restrukturisasi perusahaan perkeretaapian Prancis dalam bentuk "*Rail Competition in France*" yaitu<sup>5</sup>:

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

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

Demikian pula di Kerajaan Arab Saudi,

*The railway sector in the Kingdom of Saudi Arabia has been one of the focus transportation modes since its creation in 1951 and became a key enabler for driving economic development by providing a competitive transportation mode for the mining industry.*

<sup>4</sup> Bernrd L Yanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Gentha Publishing, 2011 hlm 43, Apa yang dimaksud kebijakan publik harus benar-benar pro publik.

<sup>5</sup> Rail Competition In France, SNCF Report 2011, diunduh dari [https://search.yahoo.com/search?ei=utf8&fr=tightropetb&p=concept+public+service+obligation+of+railways+in+Farnc&type=31497\\_080716](https://search.yahoo.com/search?ei=utf8&fr=tightropetb&p=concept+public+service+obligation+of+railways+in+Farnc&type=31497_080716), 27 Juli 2017, hlm. 13.

*In 2016, the Kingdom of Saudi Arabia established a new overall economic development strategy under the umbrella of Saudi Vision 2030. This aims to achieve bold economic growth goals based on the principle of increased self-reliance and a diversified economy. The plan deals with, amongst other issues, the reduction of subsidies and the strengthening of supply chain capabilities domestically. More specifically, logistics services have been identified as one key driver for economic growth and for the development of the Kingdom of Saudi Arabia into an international leading logistic hub in the region.*

*The transport sector in general, and the Saudi railway sector in particular, is a key focal point for private sector led reforms. There are three main objectives for the railway sector:*

- 1. Operations excellence: The private sector and more specifically an international operator(s) should bring world-class operating and safety standards to the Saudi railway ecosystem, improving the system's reliability and cost structure.*
- 2. New performance culture and quality: The private sector and international leading operators should bring in a strong performance culture and enhanced capabilities along strategic functions (e.g. enhanced service levels) to increase passenger ridership levels and cargo rail modal share.*
- 3. Reduction of government dependency: The increased performance levels and greater efficiency can further strengthen the two points above while resulting in lower subsidy payable by the government.<sup>6</sup>*

(Sektor kereta api di Kerajaan Arab Saudi (KSA) telah menjadi salah satu moda transportasi fokus sejak didirikan pada tahun 1951 dan menjadi enabler utama untuk mendorong pembangunan ekonomi dengan menyediakan moda transportasi yang kompetitif untuk industri pertambangan.

Pada tahun 2016, Kerajaan Arab Saudi membentuk strategi pembangunan ekonomi baru secara keseluruhan di bawah payung Saudi Vision 2030. Ini bertujuan untuk mencapai sasaran pertumbuhan ekonomi yang berani berdasarkan prinsip peningkatan kemandirian dan ekonomi yang beragam. Rencana tersebut berkaitan dengan, di antara masalah-masalah lain, pengurangan subsidi dan penguatan kemampuan rantai pasokan di dalam negeri. Lebih khusus lagi, layanan logistik telah diidentifikasi sebagai salah satu pendorong utama untuk pertumbuhan ekonomi dan untuk pengembangan Kerajaan Arab Saudi menjadi pusat logistik internasional terkemuka di wilayah tersebut. Dalam hal ini, pemerintah KSA telah meluncurkan beberapa inisiatif untuk

---

<sup>6</sup> Procurement and Contract Department, Railway sector in the Kingdom of Saudi Arabia, Solicitation of Expression of Interest (EOI), Private sector partnership opportunity to provide passenger and freight train services in the Kingdom of Saudi Arabia, Public Transport Authority (PTA), Kingdom of Saudi Arabia, hlm. 3-4.



mengimplementasikan tujuan yang diuraikan dalam Visi 2030. Salah satu landasan Visi 2030 adalah untuk meningkatkan partisipasi sektor swasta dalam rangka meningkatkan efektivitas logistik KSA. Karenanya, KSA ingin berkomitmen dalam kemitraan jangka panjang dengan sektor swasta dan mendorongnya untuk berpartisipasi dalam beragam proyek. Sektor transportasi secara umum, dan sektor kereta api Saudi khususnya, adalah titik fokus utama bagi reformasi yang dipimpin sektor swasta. Ada tiga tujuan utama untuk sektor kereta api:

1. Keunggulan operasi: Sektor swasta dan lebih khusus operator internasional harus membawa standar operasi dan keselamatan kelas dunia ke ekosistem perkeretaapian Saudi, meningkatkan keandalan sistem dan struktur biaya.
2. Budaya kinerja dan kualitas baru: Sektor swasta dan operator terkemuka internasional harus membawa budaya kinerja yang kuat dan kemampuan yang ditingkatkan di sepanjang fungsi strategis (mis. Tingkat layanan yang ditingkatkan) untuk meningkatkan tingkat penumpang dan berbagi moda kereta api barang.
3. Pengurangan ketergantungan pemerintah : Meningkatnya tingkat kinerja dan efisiensi yang lebih besar dapat semakin memperkuat kedua poin di atas sekaligus menghasilkan hutang subsidi yang lebih rendah oleh pemerintah.)

Dikotomi persoalan klasik perkeretaapian Indonesia adalah perdebatan mengenai bentuk badan usaha yang paling cocok untuk mengelola kereta api. Rakyat berhak untuk mendapatkan jaminan dan kepastian mengenai kualitas pelayanan. Menurut Atep Adya Barata, kualitas pelayanan terbagi menjadi dua bagian yaitu kualitas pelayanan internal dan eksternal.<sup>7</sup> Moda transportasi kereta api yang kereta api sebagai salah satu moda transportasi memiliki karakteristik dan keunggulan khusus terutama dalam kemampuannya untuk mengangkut baik penumpang maupun barang dalam jumlah/volume yang sangat banyak secara massal sekali angkut, hemat energi, hemat dalam penggunaan lahan/ruang, mempunyai faktor keamanan tinggi, dan tingkat pencemaran yang rendah serta lebih efisien dibanding dengan moda transportasi jalan raya untuk jarak jauh dan untuk daerah yang padat lalu lintas pada angkutan perkotaan dengan *on time performance* yang tinggi. Masyarakat

---

<sup>7</sup> Atep Adya Barata, *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*, Elex Media, Jakarta, 2003, hlm. 37.

beropini jika penyelenggaraan perkeretaapian dikelola langsung oleh negara, maka negara dapat melakukan intervensi secara langsung manakala kualitas pelayanan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perusahaan kereta api yang dikelola langsung oleh negara seolah-olah ada jaminan kepastian bahwa rakyat mendapatkan jaminan kepastian pelayanan jasa transportasi kereta api lebih baik.

Reformasi kereta api yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, harus didorong terus-menerus agar kondisi masa depan kereta api menjadi lebih baik dan menarik sektor swasta untuk berpartisipasi dalam industri kereta api nasional. Namun implementasi skema *Public Service Obligation (PSO)*, *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*, dan *Track Access Charge (TAC)* telah mengakibatkan mimpi reformasi di bidang bisnis perkeretaapian tidak berjalan sesuai maksud Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian.

Dasar pelaksanaan TAC sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian sebagaimana dimaksud dalam Bab II Asas dan Tujuan, Pasal 2 huruf b menegaskan bahwa Perkeretaapian sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem transportasi nasional diselenggarakan berdasarkan asas keadilan.

Selanjutnya dalam penjelasan asas keadilan dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa perkeretaapian harus dapat memberi pelayanan kepada segenap lapisan masyarakat dengan biaya yang terjangkau serta memberi kesempatan berusaha dan perlindungan yang sama kepada semua pihak yang terlibat dalam perkeretaapian.

Urgensi indikator asas keadilan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian adalah bahwa:

1. Perkeretaapian harus dapat memberi pelayanan kepada segenap lapisan masyarakat. Kebijakan *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) melibatkan segenap lapisan masyarakat dalam arti luas sangat terkait dengan para *stakeholder* perkeretaapian. *Stakeholder* perkeretaapian

*commit to user*

dimaksud antara lain: Pemerintah dalam hal ini Kementerian Perhubungan merupakan Organisasi<sup>8</sup> Kekuasaan dan sekaligus selaku regulator, PT Kereta Api Indonesia (Persero) selaku operator, penumpang dan para pemilik barang selaku masyarakat pengguna jasa kereta api, akademisi para peneliti tentang ilmu transportasi perkeretaapian yang sangat berkepentingan untuk mengembangkan kereta api masa depan, dan Masyarakat Pemerhati Kereta Api (MASKA). Kebijakan *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian dan Kebijakan *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) sangat terkait dengan *mindset* PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai perusahaan pelayanan umum (*corporate public service*), dan sekaligus sebagai *corporate private service* yang dituntut sebagai perusahaan yang berorientasi keuntungan (*corporate profit oriented*).

## 2. Biaya Yang Terjangkau

Biaya transportasi yang terjangkau sangat terkait dengan keunggulan moda transportasi kereta api. Moda transportasi kereta api sebagai salah satu moda transportasi memiliki karakteristik dan keunggulan khusus terutama dalam kemampuannya untuk mengangkut baik penumpang maupun barang dalam jumlah/volume yang sangat banyak secara massal sekali angkut<sup>9</sup>, hemat energi, hemat dalam penggunaan lahan/ruang, mempunyai faktor keamanan tinggi, dan tingkat

---

<sup>8</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, 2009, hlm. 18. Membicarakan hukum dalam konteks organisasi membuka pintu bagi pengkajian tentang bagaimana lembaga hukum yang disertai tugas untuk mewujudkan dan menegakkan hukum itu bekerja. Bagaimanapun juga, seperti telah disinggung di atas, sejak saat itu, badan tersebut menjalani kehidupannya sendiri. Kehidupannya sendiri yang dimaksud kehidupan sebagai lembaga atau organisasi tersebut. Kehadiran lembaga-lembaga hukum tersebut adalah untuk mewujudkan sesuatu yang abstrak menjadi kenyataan, namun lembaga-lembaga itu sendiri diikat oleh hukum-hukum kehidupan kelembagaan. Dalam keadaan tersebut, maka *alih-alih* menegakkan hukum, lembaga tersebut sibuk sendiri untuk mengatasi masalah-masalah yang menyangkut bekerjanya sebagai suatu lembaga.

<sup>9</sup> Kementerian PPN/Bappenas, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024 Indonesia Berpenghasilan Menengah - Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan*, Kementerian PPN/Bappenas, Jakarta, 2019, hlm. 145.

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

### 3. Memberi Kesempatan Berusaha

Perkeretaapian harus memberi kesempatan kepada pihak swasta untuk berperan serta, dalam rangka mendorong berlakunya era multi operator. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 pada dasarnya membuka dua opsi penyelenggaraan perkeretaapian, yaitu oleh Badan Usaha Prasarana dan Sarana Perkeretaapian (BUPSP) terintegrasi menjadi satu (*integrated*) atau oleh Badan Usaha Prasarana Perkeretaapian (BUPP) terpisah (*separated*) dengan Badan Usaha Sarana Perkeretaapian (BUSP). Perusahaan perkeretaapian sebagaimana yang dimaksud pada pengklasifikasian tersebut di atas, maka apapun bentuk badan usahanya, yang paling utama adalah menjamin akseptabilitas penyelenggaraan perkeretaapian yang berkualitas kepada pengguna jasa angkutan kereta api.

Perkeretaapian<sup>10</sup> saat ini sebagai Badan Usaha Prasarana dan Sarana Perkeretaapian (BUPSP) Badan Usaha Milik Negara<sup>11</sup> perkeretaapian milik

---

<sup>10</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian Pasal 1 angka 7 Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian adalah pihak yang menyelenggarakan prasarana perkeretaapian

<sup>11</sup> Lihat 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 Pasal 1 angka 5 menyatakan Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.



pemerintah diberi amanat oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian Pasal 90 huruf e untuk menerima pembayaran dari penggunaan prasarana perkeretaapian.

4. Perlindungan yang sama kepada semua pihak yang terlibat dalam perkeretaapian.

Asas keadilan dalam perkeretaapian seharusnya memberikan perlindungan yang sama kepada semua pihak yang terlibat dalam perkeretaapian antara lain:

- a. pemerintah selaku regulator perkeretaapian;
- b. PT Kereta Api Indonesia (Persero) selaku operator perkeretaapian;
- c. Pengguna moda transportasi kereta api yaitu penumpang dan pemilik barang yang diangkut menggunakan moda transportasi kereta api;
- d. Masyarakat pemerhati kereta api (MASKA) misalnya:
  - 1) Lembaga Sosial Masyarakat;
  - 2) Organisasi pecinta kereta api;
  - 3) Organisasi pemerhati kereta api

Para pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam moda transportasi kereta api harus mendapat perhatian dari seluruh entitas perkeretaapian, sehingga basis keadilan yang diamanatkan dalam undang-undang perkeretaapian terwujud.

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 nasional. Pembangunan yang dilakukan oleh suatu negara merupakan suatu keharusan dan keniscayaan, sebab dengan pembangunan tersebut kesejahteraan rakyat dapat dicapai.<sup>12</sup>

Amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian Pasal 90 huruf e untuk menerima pembayaran dari penggunaan prasarana

---

<sup>12</sup> Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum Di Indonesia*, Kencana, 2018, hlm.26.

perkeretaapian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian. Pasal 171 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian menyatakan bahwa perawatan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf c wajib dilakukan oleh penyelenggara prasarana perkeretaapian dengan berpedoman pada standar dan tata cara perawatan prasarana perkeretaapian. Pasal 402 ayat (1) menyatakan bahwa prasarana perkeretaapian umum yang ada pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah ini, baik yang beroperasi maupun yang tidak beroperasi, terdiri atas barang milik negara dan kekayaan negara yang dipisahkan. Ayat (2) menyatakan bahwa prasarana perkeretaapian umum yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggaraannya dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dengan memperhatikan rencana induk perkeretaapian dan kebijakan umum dan teknis di bidang perkeretaapian.

Konsep pelayanan jasa transportasi kereta api tergantung konsepsi *public service* atau pelayanan publik yang dianut oleh Indonesia. Menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan: sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup>

Menurut Pandji Santosa pelayanan publik adalah pemberian jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.<sup>14</sup> Tujuan pelayanan publik tersebut adalah memenuhi kebutuhan warga pengguna agar dapat memperoleh pelayanan yang

---

<sup>13</sup> Ratminto & Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 4-5.

<sup>14</sup> Pandji Santosa, *Administrasi Publik*, Refika Adiatma, Bandung, 2008, hlm. 57.

diinginkan dan memuaskan,<sup>15</sup> sekaligus untuk mencapai tujuan strategis pemerintah.<sup>16</sup>

Pelayanan umum atau publik yang diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu pelayanan administratif, pelayanan barang dan pelayanan jasa.<sup>17</sup> Secara umum terdapat dua faham tentang pelayanan publik, pertama, yang didasarkan pada prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*); kedua, yang menganggap pelayanan publik merupakan usaha *profit oriented* untuk mendapatkan keuntungan<sup>18</sup>. Konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) menempatkan layanan publik sebagai tanggung jawab negara dan digunakan sepenuhnya untuk kesejahteraan rakyatnya. Pelayanan publik bagi negara *welfare state* adalah tanggung jawab negara, termasuk di dalamnya transportasi publik kereta api. Sebagai bagian agenda liberalisasi pasar global yang didorong oleh IMF dan Bank Dunia, para legislator telah melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sampai empat kali, dimulai tahun 1999 setelah Indonesia mengalami krisis ekonomi. Amandemen keempat UUD 1945 yang dilakukan tahun 2002, secara eksplisit menghilangkan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dan tidak lagi membatasi aktor-aktor ekonomi mana yang akan terlibat. Pasal 34 ayat (3) amandemen keempat Undang-Undang Dasar 1945 hanya

---

<sup>15</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 149.

<sup>16</sup> Agus Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 20.

<sup>17</sup> Hardiansyah, *Kualitas Pelayanan Publik*, Gava Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 23.

<sup>18</sup> Siti Khoirun Nikmah Valentina Sri Wijiyati, *Sayang, Kereta Apiku Malang Hasil Penelitian Atas Proyek Bank Dunia "Proyek Efisiensi Perkeretaapian"*, menyatakan : Pilihan para pendiri (*founding fathers*) Indonesia pada sejarah awal pembebasan dari kolonialisme meletakkan landasan konsep Indonesia sebagai negara kesejahteraan. Pendirian para pendiri bangsa ini bisa dilihat dalam amanat konstitusi Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pada Pasal 33 yang menyatakan bahwa: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Dalam penjelasan pasal 33 terdapat penegasan bahwa "Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan orang-seorang."

menegaskan bahwa “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak<sup>19</sup>.”

Konsep moda transportasi<sup>20</sup> kereta api identik dengan pengangkutan. Konsep pengangkutan meliputi tiga aspek yaitu pengangkutan sebagai usaha (*business*); pengangkutan sebagai perjanjian (*agreement*), dan pengangkutan sebagai proses penerapan (*applying process*). Asas hukum pengangkutan merupakan landasan filosofis (*fondamental norm*) yang menjadi dasar ketentuan-ketentuan pengangkutan yang menyatakan kebenaran, keadilan, kepatuhan yang diterima oleh semua pihak. Asas tersebut dijabarkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan (*rules*) yang mengatur pengangkutan niaga. Asas hukum sebagai landasan filosofis ini digolongkan sebagai filsafat hukum (*legal philosophy*) mengenai pengangkutan<sup>21</sup>.

PT. Kereta Api Indonesia (Persero) adalah perusahaan perkeretaapian yang merupakan badan usaha dan badan hukum dalam kerangka hukum pengangkutan. Menurut Sinta Uli pengangkutan merupakan suatu kegiatan perpindahan tempat, baik mengenai benda-benda maupun orang, karena perpindahan itu mutlak diperlukan untuk mencapai dan meninggikan manfaat serta efisien.<sup>22</sup> Pengangkutan sebagai usaha (*business*) adalah kegiatan usaha di bidang jasa pengangkutan yang menggunakan alat pengangkut mekanik.<sup>23</sup> Alat pengangkut mekanik contohnya ialah gerbong untuk mengangkut barang, kereta untuk mengangkut penumpang, truk untuk mengangkut barang, bus untuk mengangkut penumpang, pesawat kargo untuk mengangkut barang, pesawat penumpang untuk mengangkut penumpang, kapal kargo untuk

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm 4.

<sup>20</sup> Bryan A, Garner, *Black's Law Dictionary*, Thomson Reuters, 2009, hlm. 383, Transportation is the the movement of goods or persons from one place to another by a carrier.

<sup>21</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Pengangkutan Niaga*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm. 1.

<sup>22</sup> Sinta Uli, *Pengangkutan: Suatu Tinjauan Hukum Multimoda Transport Angkutan Laut, Angkutan Darat, dan Angkutan Udara*, USU Press, Medan, 2006, hlm. 20. Lihat juga Soekardono, *Hukum Dagang Indonesia*, Cetakan Ketiga, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 2.

<sup>23</sup> Freddy Luth Putra Purba, “Perlindungan Konsumen atas Kerusakan dan Kehilangan Bagasi Penumpang Pesawat Udara Oleh Maskapai Penerbangan”, *Jurnal Hukum Ekonomi*, Volume 1, 2013, hlm. 4.



mengangkut barang, dan kapal penumpang untuk mengangkut penumpang.<sup>24</sup> Kegiatan usaha tersebut selalu berbentuk perusahaan perseorangan, persekutuan, atau badan hukum. Karena menjalankan perusahaan, usaha jasa pengangkutan bertujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba. Setiap perusahaan yang bergerak di bidang jasa pengangkutan harus memperoleh izin usaha dari pemerintah sesuai dengan jasa pengangkutan yang dijalankannya. Perusahaan bidang jasa pengangkutan lazim disebut perusahaan pengangkutan. Perusahaan pengangkutan meliputi kegiatan usaha bidang jasa: Pengangkutan dengan kereta api (*railway*); Pengangkutan dengan kendaraan bermotor umum (*highway*); Pengangkutan dengan kapal laut, kapal penyeberangan, kapal danau, dan kapal sungai (*waterway*); dan pengangkutan dengan pesawat udara (*airway*).<sup>25</sup>

Moda transportasi kereta api<sup>26</sup> telah menjadi hajat hidup orang banyak oleh karenanya negara wajib untuk mengaturnya, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Pemerintah sangat berkepentingan untuk melakukan analisis kebijakan restrukturisasi perkeretaapian sehingga dapat memenuhi harapan/kepentingan para *stakeholders* yang terkait dengan pelayanan moda transportasi kereta api sehingga jaringan transportasi harus dioptimalkan disertai dengan pengefektifan biaya dan efisien.<sup>27</sup> Suatu kelemahan pada sistem transportasi nasional dapat membahayakan posisi ekonomi suatu negara. Dalam analisis kebijakan, suatu permasalahan kemasyarakatan dan pemerintahan, lazimnya mempunyai interdependensi yang kompleks, cenderung dikaji secara sistemik. Pendekatan analisis sistem yang teori pengambilan keputusan, ilmu manajemen, penelitian operasi, ekonometrika, dan berbagai pendekatan kuantitatif atau kualitatif lainnya,

---

<sup>24</sup> Andriansyah, *Manajemen Transportasi Dalam Kajian dan Teori*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama, Jakarta, 2015, hlm. 18.

<sup>25</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Op.Cit.*, hlm. 2

<sup>26</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, Pasal 1 angka 2 menyatakan: kereta api adalah sarana perkeretaapian dengan tenaga gerak, baik berjalan sendiri maupun dirangkaikan dengan sarana perkeretaapian lainnya, yang akan ataupun sedang bergerak di jalan rel yang terkait dengan perjalanan kereta api.

<sup>27</sup> Taufik Hidayat, *Jalan Panjang Menuju Kebangkitan Perkeretaapian Indonesia*, Indonesian Railway Watch, Bandung, 2012, hlm 38.

merupakan alat yang dapat digunakan dalam melakukan analisis kebijakan, di samping *substance* disipliner, seperti: ekonomi, politik, administrasi, hukum, pendidikan, kependudukan dan sebagainya<sup>28</sup>.

Kebijakan restrukturisasi berkaitan langsung dengan kebijakan publik dan privat. Wayne Parson<sup>29</sup> mengemukakan “kebijakan publik” berhubungan dengan bidang-bidang “*public*”, dan bidang “*private*”. Ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik itu sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama. Perubahan dari PJKA menjadi PERUMKA dan menjadi PT KAI merupakan perubahan pengelolaan perusahaan perkeretaapian *public* dan sekaligus menjadi perusahaan *private*.

Terdapat 5 (lima) isu penting dalam restrukturisasi perkeretaapian<sup>30</sup>: *Pertama* struktur dan kegiatan usaha industri perkeretaapian yaitu: sepenuhnya terintegrasi secara vertikal dan pemisahan fungsi-fungsi. *Kedua* kepemilikan dan kontrol meliputi: kepemilikan publik, *outsourcing*, konsesi, penawaran saham umum, penjualan aset atau saham. *Ketiga* infrastruktur atau akses jaringan meliputi: dinegoisasikan akses terkait dengan perawatan infrastruktur, diamankan akses dijaminnya ijin operasi prasarana, membuka akses baru, *Keempat* regulasi, meliputi keselamatan, harga tiket, akses atau jadwal kereta api, kontrak kepatuhan termasuk di dalamnya standard pelayanan minimum, *Kelima* kewajiban pelayanan kepada masyarakat, meliputi: kewajiban sebagai korporasi harus melayani dengan baik, pengoperasian kereta api sesuai dengan jadwal keberangkatan dan kedatangan kereta api *on time*, transparansi pembayaran terkait dengan pajak misalnya dan sumber pendanaan yang transparan dan akuntabel.

---

<sup>28</sup> Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa depan*, PT Refika Aditama, 2009, hlm. 20.

<sup>29</sup> Wayne Parson, *Public Policy*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 3

<sup>30</sup> Clell Harral-John Winner-Richard Sharp, Jonathan Klein, *Pengalaman Dunia Dalam Restrukturisasi Kereta Api*, HWTSC Inc, 2009.

Kedudukan PT KAI sebagai Perseroan Terbatas merupakan badan hukum, sehingga termasuk sebagai subyek hukum. Adapun yang dimaksud dengan subyek hukum adalah sesuatu yang dapat atau cakap melakukan perbuatan hukum atau melakukan tindakan hukum atau membuat perikatan.<sup>31</sup> Perseroan Terbatas sebagai badan hukum merupakan subyek hukum, yang mencakup unsur-unsur atau kriteria (materiil) sebagai berikut: (1) Perkumpulan orang atau perkumpulan modal (organisasi); (2) Dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan hukum (*rechtsbetrekking*); (3) Mempunyai harta kekayaan sendiri; (4) Mempunyai pengurus; (5) Mempunyai hak dan kewajiban; (6) Dapat digugat atau menggugat di Pengadilan<sup>32</sup>.

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

Berdasarkan Undang Undang Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian Pasal 154:

- (1) Apabila Penyelenggara Sarana Perkeretaapian menggunakan prasarana perkeretaapian yang dimiliki atau dioperasikan oleh Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian, Penyelenggara Sarana Perkeretaapian membayar biaya penggunaan prasarana perkeretaapian.

---

<sup>31</sup> Hardijan Rusli, *Perseroan Terbatas dan Aspek Hukumnya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 17.

<sup>32</sup> Mulhadi, *Hukum Perusahaan Bentuk-Bentuk Badan Usaha*, Gramedia Indonesia, Bogor, 2000, hlm. 74.

- (2) Besarnya biaya penggunaan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan pedoman penetapan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Kereta Api Pasal 159:

- (1) Apabila penyelenggara sarana perkeretaapian menggunakan prasarana perkeretaapian yang dimiliki atau dioperasikan oleh penyelenggara prasarana perkeretaapian, penyelenggara sarana perkeretaapian harus membayar biaya penggunaan prasarana perkeretaapian;
- (2) Besarnya biaya penggunaan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan pedoman penetapan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian yang ditetapkan oleh Menteri;
- (3) Pedoman penetapan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dihitung berdasarkan beban penggunaan prasarana yang berdampak pada biaya perawatan, biaya pengoperasian, dan penyusutan prasarana dengan memperhitungkan prioritas penggunaan prasarana perkeretaapian.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2016 Pasal 1 ayat (1) Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Perhubungan meliputi penerimaan dari jasa transportasi perkeretaapian; Pasal 2 huruf a jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari jasa transportasi perkeretaapian berupa Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian.

Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2012, pembiayaan perkeretaapian nasional itu, dituangkan dalam Kewajiban Pelayanan Publik dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian (PSO), Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (TAC), serta Biaya Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO), lebih jauh disebutkan bahwa setiap penyelenggara sarana perkeretaapian yang menggunakan prasarana perkeretaapian wajib membayar biaya penggunaan



prasarana perkeretaapian kepada Badan Usaha penyelenggara prasarana perkeretaapian, atau biasa disebut *Track Access Charge* (TAC). Kemudian dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2013 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara disebutkan bahwa biaya penggunaan prasarana perkeretaapian atau *Track Access Charge* (TAC) adalah biaya yang harus dibayar oleh penyelenggara sarana perkeretaapian untuk penggunaan prasarana perkeretaapian yang dioperasikan oleh penyelenggara prasarana perkeretaapian. Pada peraturan ini dijelaskan tata cara perhitungan besaran TAC dan juga perhitungan (*Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*) yang harus disediakan Pemerintah selaku pemilik prasarana perkeretaapian untuk merawat dan mengoperasikan prasarana perkeretaapian seperti rel, persinyalan, peralatan telekomunikasi dan aliran listrik yang merupakan milik negara. Selain itu diatur pula tata cara perhitungan besaran TAC yang diperbaharui kembali dengan adanya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementrian Perhubungan.

Selanjutnya berdasarkan 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 Pasal 26: Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation*), penyelenggaraan angkutan perintis perkeretaapian, penggunaan prasarana perkeretaapian milik negara, perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara yang dilaksanakan oleh badan usaha, dilakukan pemeriksaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, diterbitkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 16

Tahun 2015 tentang Konsesi Dan Bentuk Kerjasama Lainnya Antara Pemerintah Dengan Badan Usaha Di Bidang Perkeretaapian Umum.<sup>33</sup>

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 154 ayat (2) Besarnya biaya penggunaan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan pedoman penetapan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian yang ditetapkan oleh Pemerintah. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 154 ayat (2), besarnya biaya penggunaan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan pedoman penetapan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian yang ditetapkan oleh Pemerintah. Berdasarkan ketentuan Pasal 154 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian tersebut Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Kereta Api yang Pasal 159 ayat (2) berisi ketentuan bahwa besarnya biaya penggunaan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan pedoman penetapan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian yang ditetapkan oleh Menteri.

Berdasar Pasal 159 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Kereta Api Pasal 159 ayat (2) tersebut Pemerintah menerbitkan 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.

Das sein berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian Pasal 154 ayat (2), besarnya biaya penggunaan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan pedoman penetapan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian yang

---

<sup>33</sup> Departemen Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Anggaran, *Public Service Obligation (PSO)*, Kesekretariatan, diunduh dari <http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-print-list.asp?ContentId=193> pada 19 Januari 2020.

ditetapkan oleh Pemerintah. Setelah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Kereta Api Pasal 159 ayat (2), besarnya biaya penggunaan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan pedoman penetapan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian yang ditetapkan oleh Menteri. Amanat tersebut tidak dilaksanakan. Kondisi vacuum atau kekosongan hukum yang demikian, maka skema perhitungan biaya *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO) sama dengan Track Access Charge (TAC)* sampai dengan tahun 2015. Akibatnya terjadi *backlog* perawatan prasarana perkeretaapian sehingga mengakibatkan terjadinya gangguan operasional perjalanan kereta api yang pada gilirannya *on time performance* PT Kereta Api Indonesia (Persero) tidak tercapai sepenuhnya. Tujuan penyelenggaraan perkeretaapian sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian Pasal 3 bahwa 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 nasional menjadi *suatu keniscayaan*.

Keniscayaan tujuan penyelenggaraan perkeretaapian tersebut ibarat gunung salju yang karena suatu energi terjadi pergerakan menjadi *snow ball* yang turun dari puncak yang mengakibatkan bencana. Puncak gangguan operasional kereta api mengakibatkan kecelakaan pengoperasian kereta api yang dikenal dengan istilah Peristiwa Luar Biasa Hebat (PLH)<sup>34</sup>. Gangguan operasional kereta api tersebut meningkat dan bahkan mengakibatkan terjadinya kecelakaan kereta api. Contoh Peristiwa Luar Biasa Hebat (PLH) paling nyata yaitu ketika terjadi “Tragedi Kecelakaan Kereta api di Petarukan

---

<sup>34</sup> Peraturan Dinas PT Kereta Api Indonesia (Persero) Nomor 23, yang dimaksud dengan Peristiwa Luar Biasa (PL) adalah segala kejadian dan/atau keadaan pada jalur kereta api yang merupakan gangguan dalam dinas atau yang membahayakan keselamatan perjalanan kereta api dan langirsiran atau membahayakan keselamatan orang karena gerak kereta api, langirsiran, atau gerak sarana walaupun kejadian tersebut tidak menimbulkan kecelakaan kereta api

Pemalang Jawa Tengah Tahun 2010” yang mengakibatkan 33 orang tewas dan puluhan luka berat<sup>35</sup>.

Fakta sejarah kelam tragedi Peristiwa Luar Biasa Hebat (PLH) tersebut diasumsikan oleh peneliti sebagai *trigger* bagi pemerintah dalam hal ini Menteri Perhubungan menerbitkan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2013 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara.

Das Sollen Pemerintah<sup>36</sup> dalam hal ini Menteri Perhubungan menerbitkan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2013 BAB II Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Pasal 2 :

- (1) Setiap Badan Usaha penyelenggara sarana perkeretaapian yang menggunakan prasarana perkeretaapian milik negara wajib membayar biaya penggunaan prasarana perkeretaapian.
- (2) Pendapatan dari Biaya penggunaan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disetorkan kepada Kas Negara sebagai PNBPN yang besarnya ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>35</sup> sekitar pukul 03.00 WIB, melibatkan kereta api Argo Anggrek dengan kereta api Senja Utama. Kecelakaan ini juga melukai puluhan orang lainnya. Menurut seorang petugas di stasiun Petarukan, Pemalang, jumlah korban kemungkinan akan lebih banyak dari itu sebab sejumlah korban masih terjebak dalam gerbong. Berdasarkan pantauan koresponden *Berdikari Online*, proses evakuasi masih berlangsung hingga saat ini. Disamping itu, koresponden kami masih sulit mengakses pejabat atau petugas KA terkait penyebab kecelakaan ini. Namun, beberapa saksi mata mengaku menyaksikan Kereta Argo Anggrek menabrak kereta Senja Utama dari belakang. Pada saat itu, katanya, KA senja utama sengaja berhenti untuk memberi kesempatan kepada KA Argo Anggrek, namun ternyata KA Argo Anggrek muncul dari jalur yang sama sehingga terjadi tabrakan. “KA Agro Bromo Anggrek menyeruduk dari belakang KA Senja Utama Semarang,” ujar saksi mata yang enggan disebut namanya. Kereta Argo Angrek mengangkut 336 penumpang, dengan tujuan Jakarta-Surabaya, sementara kereta Senja Utama mengangkut 663 penumpang, dengan tujuan Jakarta-Semarang. (Bg)., investasi dan meningkatnya kinerja *profit taking* (kinerja keuangan), yang dimulai sejak tahun 2009.

<sup>36</sup> Abdul Manan, *Op.Cit.*, hlm.64. Menyatakan Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan sering menggunakan hegemoninya dengan cara memengaruhi rakyat atau masyarakat dan pihak-pihak lain menurut kehendak dan tujuan politiknya. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan negara merupakan pihak yang memerintah (*the ruler*), sedangkan rakyat atau masyarakat yang berada dalam lingkup kekuasaan pemerintah merupakan pihak yang diperintah (*the ruled*). Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk memengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu.



- (3) Biaya penggunaan prasarana perkeretaapian milik negara dihitung berdasarkan beban biaya penggunaan prasarana perkeretaapian yang meliputi biaya perawatan, biaya pengoperasian dan penyusutan prasarana dengan memperhitungkan prioritas pengoperasian kereta api yang telah disetujui dan ditetapkan oleh Menteri.

Dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2013 BAB III Formula Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Pasal 4:

- (1) Formula perhitungan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian meliputi biaya perawatan, biaya pengoperasian, dan penyusutan prasarana dengan memperhitungkan prioritas penggunaan prasarana perkeretaapian.
- (2) Biaya perawatan, biaya pengoperasian, dan biaya penyusutan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada masing-masing kereta api berdasarkan frekuensi, panjang lintas pelayanan, dan berat rangkaian yang melintasi prasarana perkeretaapian.
- (3) Prioritas Penggunaan Prasarana ditentukan berdasarkan tingkat prioritas kereta api yang melintasi prasarana perkeretaapian yang meliputi kelas pelayanan dan/atau bobot beban
- (4) Komponen Beban Penggunaan Prasarana per Daop/Divre, terdiri dari :
  - a. Berat rangkaian kereta api berdasarkan Stamformasi kereta penumpang atau gerbong barang termasuk lokomotif (Grosston/GT);
  - b. Panjang lintas pelayanan kereta api pada masing-masing Daop/Divre (KM-KA).
- (5) Formula perhitungan pembiayaan atas penggunaan prasarana kereta api sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Das sein sejak diterbitkan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 62 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara mekanisme tersebut tidak dilaksanakan karena pemerintah membiarkan besaran biaya perawatan dan pengoperasian

prasarana perkeretaapian (*Infrastructure Maintenance and Operation*) tidak dianggarkan oleh Pemerintah c.q Kementerian Perhubungan c.q Direktorat Jenderal Perkeretaapian kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai Badan Usaha Penyelenggara Sarana Perkeretaapian yang menggunakan prasarana perkeretaapian milik pemerintah. Dan sebaliknya PT Kereta Api Indonesia (Persero) tidak dibebani biaya penggunaan prasarana perkeretaapian (*Track Access Charge*).

Akibatnya terjadi *backlog* perawatan prasarana perkeretaapian sehingga mengakibatkan terjadinya gangguan operasional perjalanan kereta api yang pada gilirannya *on time performance* PT Kereta Api Indonesia (Persero) tidak sepenuhnya tercapai. Tujuan penyelenggaraan perkeretaapian dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian yaitu 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 nasional menjadi *suatu keniscayaan* tersebut di atas dan berpotensi menjadi triger sebagai ancaman terhadap pengoperasian perjalanan kereta api yang menjadi beban traumatis bagi PT Kereta Api Indonesia (persero) sebagai Badan Usaha penyelenggara prasarana perkeretaapian, sehingga mengancam tujuan penyelenggaraan perkeretaapian itu sendiri yang selamat, aman, nyaman, cepat dan lancar, tepat, tertib dan teratur, efisien, serta menunjang pemerataan, pertumbuhan, stabilitas, pendorong, dan penggerak pembangunan nasional.

Das sollen Pemerintah c.q Kementerian Perhubungan selaku regulator menerbitkan 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. Pasal 4 Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM.122 Tahun 2015 mengatur hal-hal sebagai berikut:<sup>37</sup>

- (1) Formula perhitungan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian meliputi biaya perawatan, biaya pengoperasian, dan penyusutan prasarana dengan memperhitungkan prioritas penggunaan prasarana perkeretaapian.
- (2) Biaya perawatan, biaya pengoperasian, dan biaya penyusutan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada masing-masing kereta api berdasarkan frekuensi, panjang lintas pelayanan, dan berat rangkaian yang melintasi prasarana perkeretaapian.
- (3) Prioritas penggunaan prasarana ditentukan berdasarkan tingkat prioritas kereta api yang melintasi prasarana perkeretaapian yang meliputi kelas pelayanan dan/atau bobot beban.
- (4) Besaran faktor prioritas ( $F_p$ ) maksimal 0,75 (nol koma tujuh puluh lima) ditetapkan oleh Menteri dengan mempertimbangkan keberlangsungan badan usaha.
- (5) Komponen beban penggunaan prasarana per Daop/Divre, terdiri dari :
  - a. Berat rangkaian kereta api berdasarkan Stamformasi kereta penumpang atau gerbong barang termasuk lokomotif (Grosston/ GT);
  - b. Panjang lintas pelayanan kereta api pada masing-masing Daop/Divre (KM-KA).
- (6) Formula perhitungan pembiayaan atas penggunaan prasarana kereta api sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

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

---

<sup>37</sup> Lihat Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.122 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.62 Tahun 2013 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Pasal 4 ayat (4) disebutkan: Besaran faktor prioritas ( $F_p$ ) maksimal 0,75 (nol koma tujuh puluh lima) ditetapkan oleh Menteri dengan mempertimbangkan keberlangsungan badan usaha.

Perkeretaapian pada dasarnya telah mengakhiri skema *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* sama dengan *Track Access Charge (TAC)*.

Skema pelaksanaan *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* ini diserahkan pelaksanaannya kepada PT Kereta Api (Persero) sebagai badan usaha penyelenggara perkeretaapian, karena pemerintah kekurangan SDM. Biaya perawatan dan pengoperasian prasarana Perkeretaapian<sup>38</sup> milik negara (IMO) adalah dana yang disediakan Pemerintah untuk melaksanakan pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara<sup>39</sup>. Namun Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 122 tahun 2015 perubahan atas PM 62 tahun 2013 – Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Milik Negara tidak mengatur Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Bukan Milik Negara, sehingga PT Kereta Api Indonesia (persero) atas nama keselamatan operasional Perjalanan Kereta Api (PERKA), PT Kereta Indonesia (Persero) harus mengeluarkan biaya *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*. PT Kereta Api Indonesia (Persero) harus membiayai terlebih dahulu *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*, sehingga PT Kereta Api Indonesia (Persero) harus menyediakan uang cash untuk membiayai *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*, hal ini mengakibatkan PT Kereta Api Indonesia (Persero) harus melakukan pinjaman kepada Bank penyedia jasa keuangan dalam bentuk Kredit Modal Kerja dengan *cost of money* sebesar 9% yang sangat membebani keuangan PT Kereta Api Indonesia (Persero).

Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.122 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.62 Tahun 2013 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Pasal 4 terkait *Track Access Charge (TAC)* yang harus

---

<sup>38</sup> Lihat Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2016 Nomor 01/KTR/PPFP-PP-KA-2016 – HK.221/I/28/KA-2016, Pasal 2 angka 14, Pengoperasian prasarana perkeretaapian adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengoperasikan prasarana perkeretaapian.

<sup>39</sup> Lihat Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2016 Nomor 01/KTR/PPFP-PP-KA-2016 – HK.221/I/28/KA-2016, Pasal 2 angka 15.



dibayarkan PT Kereta Api Indonesia (Persero). PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai operator kereta berkewajiban membayar TAC kepada pemerintah dan juga menanggung biaya penyusutan (ID), sedangkan pemerintah hanya berkewajiban menanggung dana *Infrastructure Maintenance and Operation* (IMO).

Suatu hal keniscayaan lainnya bahwa Kementerian Perhubungan memberlakukan *Track Access Charge* (TAC) sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang dibebankan kepada direktoratnya. Akibatnya karena *Track Access Charge* (TAC) oleh PT Kereta Api Indonesia (Persero), maka PT Kereta Api Indonesia (Persero) membebankan *Track Access Charge* (TAC) tersebut kepada para pengguna jasa moda transportasi kereta api berupa tiket dan tarif angkutan barang yang tentu saja menjadi tarif yang menjadi lebih mahal dari yang seharusnya.

Tata kelola transaksi *Infrastructure Maintenance and Operation* (IMO) dan *Track Access Charge* (TAC) melalui mekanisme tata kelola administratif secara prosedural dan melibatkan birokrasi yang bertingkat dan panjang rumit dan bahkan melelahkan. *Pertama* Prasarana Perkeretaapian yang merupakan Barang Milik Negara, kebutuhan *Maintenance and Operation* (IMO)-nya diperoleh dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan Badan Usaha Sarana yang menggunakan Prasarana tersebut harus membayar *Track Access Charge* (TAC) sebagai Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP); *Kedua* Pada saat Pemerintah belum bisa mendanai 100 % kebutuhan *Maintenance and Operation* (IMO), maka diperlukan dana *Maintenance and Operation* (IMO) yang bersumber dari Non APBN, hal ini diperlukan karena menyangkut keselamatan Angkutan Kereta Api; *Ketiga* Sumber dana *Maintenance and Operation* (IMO) Non APBN tersebut, saat ini berasal dari PT KAI dan akan dibebankan kepada Tarif yang harus dibayarkan oleh Pengguna Jasa Angkutan Kereta Api; *Keempat* Pada saat Angkutan Kereta Api mendapatkan PSO dari

Pemerintah, maka Sumber dana IMO Non APBN akan dibebankan sebagian kepada Penumpang dan sebagian kepada Pemerintah melalui PSO.<sup>40</sup>

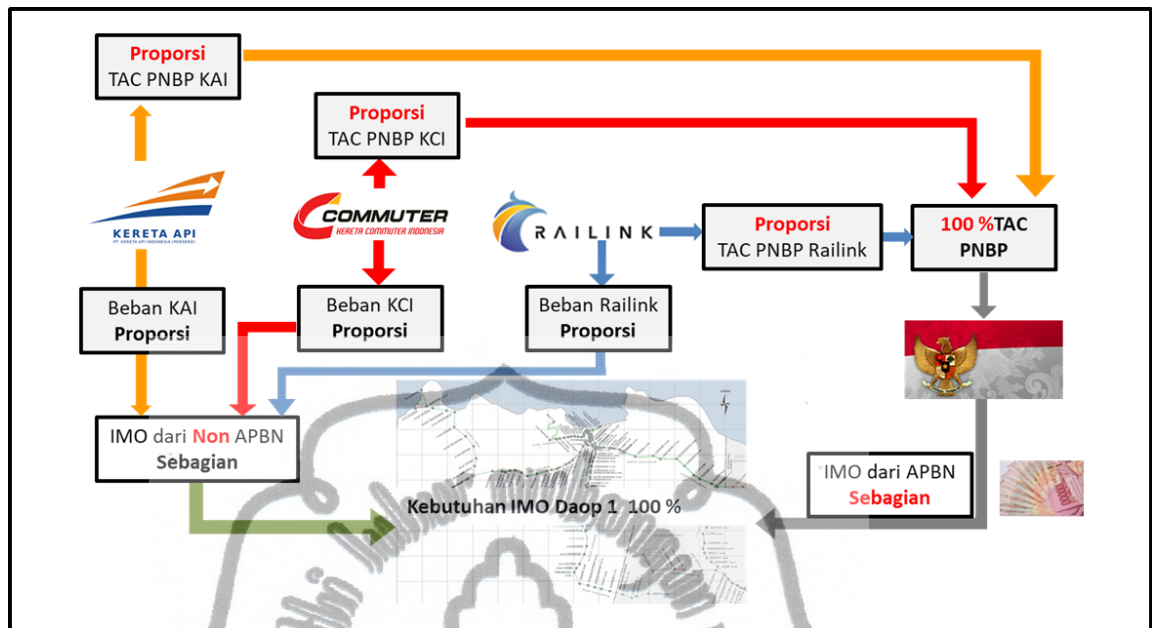
Mekanisme transaksi *Infrastructure Maintenance and Operation* (IMO) dan *Track Access Charge* (TAC) pada PT Kereta Api Indonesia (Persero) melibatkan *holding company* PT Kereta Api Indonesia (Persero) yaitu PT Railink dan PT Kereta Api Comuter Indonesia (PT KCI) sebagai perusahaan operator sarana perkeretaapian di Indonesia. Dalam hal ini PT Kereta Api Indonesia (Persero) merupakan perusahaan induk perusahaan sedangkan PT Railink dan PT Kereta Api Comuter Indonesia (PT KCI) sebagai anak perusahaan. Keterikatan induk dan anak perusahaan tidaklah menghapuskan pengakuan yuridis terhadap status badan hukum anak perusahaan. Hukum perseroan masih mempertahankan pengakuan yuridis status badan hukum anak perusahaan sebagai subyek hukum mandiri, walaupun anak perusahaan berada di bawah kendali induk perusahaan. Pada saat bersamaan, hukum perseroan memberikan legitimasi bagi perbuatan hukum suatu perseroan untuk memiliki/memperoleh saham yang berimplikasi kepada kewenangan pengendalian induk perusahaan terhadap anak perusahaan.<sup>41</sup>

Mengingat PT KAI dan *holding company* tersebut dibebani biaya sewa penggunaan prasarana perkeretaapian berupa *Track Access Charge* (TAC) 75% *Infrastructure Maintenance and Operation* (IMO), maka mekanisme skema *Track Access Charge* (TAC) 75% *Infrastructure Maintenance and Operation* (IMO) tergambar dalam ragaan sebagai berikut:

---

<sup>40</sup> Haryoto, *Transportasi Pro Rakyat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, hlm. 295-296.

<sup>41</sup> Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realita Bisnis Perusahaan Grup Di Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 32.



Ragaan 1 : Mekanisme TAC VS IMO PT KAI dan PT KCI

Pelaksanaan transaksi keuangan antara PT Kereta Api Indonesia (Persero) dengan Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan dilakukan melalui mekanisme pengaturan kewajiban menjalankan *Good Corporate Governance* yakni berdasarkan nilai-nilai *transparency*, *accountability*, *responsibility*, *independency* dan *fairness*<sup>42</sup> pada perusahaan perkeretaapian tidak koheren dengan asas *public service*.<sup>43</sup> Hal ini terlihat prinsip *transparency*, *accountability*, *responsibility*, *independency* dan *fairness* tidak berjalan sebagaimana mestinya. Transparan karena operator perkeretaapian tidak mendapatkan keterbukaan informasi dalam proses pengambilan keputusan ataupun dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai skema *Track Access Charge (TAC)* dari regulator perkeretaapian. Pelaksanaan pembayaran skema *Track Access Charge (TAC)* tidak akuntabel terhadap kejelasan fungsi, struktur, sistem serta pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan tidak

<sup>42</sup> Budi Susilo, dkk., *Pedoman Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance (GCG) Code)*, PT Electronic Data Interchange Indonesia, Jakarta, 2016, hlm. 7-11.

<sup>43</sup> Agus Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Universitas Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 14. Lihat juga Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 6.

terlaksana secara efektif. Pelaksanaan pembayaran skema *Track Access Charge* (TAC) tidak dapat dipertanggungjawabkan dalam perusahaan karena terjadi ketidaksesuaian atau kepatuhan dalam pengelolaan perusahaan terhadap prinsip korporasi yang sehat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tidak ada kemandirian dalam pelaksanaan skema *Track Access Charge* (TAC) karena adanya intervensi dari pihak operator yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak ada kesetaraan dan kewajaran dalam pelaksanaan skema *Track Access Charge* (TAC) yaitu perlakuan yang adil dan setara di dalam memenuhi hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian dan perundang-undangan yang berlaku karena regulator bertindak sebagai auditor dalam pelaksanaan skema *Track Access Charge* (TAC).

Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 16 Tahun 2015 tentang Konsesi Dan Bentuk Kerjasama Lainnya Antara Pemerintah Dengan Badan Usaha Di Bidang Perkeretaapian Umum Pasal 6 menyatakan bahwa jenis kegiatan yang dapat dikerjakasikan antara pemerintah dengan Badan Usaha di bidang perkeretaapian umum adalah penyelenggaraan prasarana perkeretaapian dan penyelenggaraan sarana perkeretaapian meliputi:

1. pembangunan, pengoperasian, perawatan dan pengusahaan prasarana perkeretaapian umum baru;
2. pengoperasian, perawatan, dan/atau pengusahaan prasarana perkeretaapian umum eksisting;
3. pengadaan, pengoperasian, perawatan, dan/atau pengusahaan sarana perkeretaapian;
4. pengoperasian, perawatan, dan/atau pengusahaan depo atau balai yasa;
5. penggunaan prasarana perkeretaapian umum oleh penyelenggara sarana perkeretaapian umum ataupun penyelenggara perkeretaapian khusus;
6. pengoperasian, perawatan, dan/ atau pengusahaan peralatan khusus perkeretaapian;

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.122 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan

*commit to user*



Nomor PM.62 Tahun 2013 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian (TAC) ditetapkan sebesar  $75\% \times \text{IMO}^{44}$ .

Pada prinsipnya regulator perkeretaapian ketika memberikan skema *Public Service Obligation (PSO)*, *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*, dan *Track Access Charge (TAC)* harus memperhatikan asas-asas hukum sebagai berikut.

1. Asas Iktikad baik (*Principle of good attention*).
2. Asas Keseimbangan (*Principle of equilibrium*).
3. Asas Kepatutan (*Principle of appropriateness*).
4. Asas Kepastian Hukum (*Principle of certainty of law*).
5. Asas Kesejahteraan (*Principle of welfare*).<sup>45</sup>

Selama ini *Public Service Obligation (PSO)*, *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*, dan *Track Access Charge (TAC)*, pelaksanaannya dijadikan satu paket konsep sehingga PT Kereta Api Indonesia (Persero) mengusulkan instrumen lain yang disebut *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* yang berdiri sendiri karena merupakan kewajiban Pemerintah untuk membiayai pemeliharaan dan operasinya. Infrastruktur perkeretaapian adalah milik Pemerintah, sedangkan konsep *Track Access Charges (TAC)* merupakan konsep yang berbeda karena infrastruktur perkeretaapian diusahakan oleh PT KAI (saat ini, yang kelak diharapkan infrastruktur perkeretaapian tersebut juga digunakan oleh perusahaan KA lain).

Pengaturan iktikad baik dalam kontrak antara negara 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 pengoperasian perkeretaapian, untuk memastikan bahwa

---

<sup>44</sup> Lihat Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.122 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.62 Tahun 2013 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Pasal 4 ayat (4) disebutkan: Besaran faktor prioritas (Fp) maksimal 0,75 (nol koma tujuh puluh lima) ditetapkan oleh Menteri dengan mempertimbangkan keberlangsungan badan usaha.

<sup>45</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Renungan tentang Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 479-480. *commit to user*

pengoperasian perkeretaapian menghasilkan pertukaran yang adil, yakni menguntungkan investor maupun pemilik sarana perkeretaapian. 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 harus memperhatikan dua prinsip keadilan dari John Rawls, yaitu:

1. Setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang
2. 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 sama<sup>46</sup>.

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

1. Kebebasan hanya dapat dibatasi demi kebebasan itu sendiri. Pembatasan kebebasan harus memperkuat sistem kebebasan yang dinikmati semua orang. Bila ada kebebasan yang kurang setara, pihak yang mempunyai sedikit kebebasan harus dilindungi.
2. 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.<sup>47</sup>

Sejak restrukturisasi perusahaan perkeretaapian dari PJKA menjadi Perumka pada tahun 1990 dan sekarang menjadi PT KAI sampai dengan tahun

---

<sup>46</sup> John Rawls, *A Theory Of Justice*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1995. Terj. Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. *Teori Keadilan Dasar-Dasar Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 386

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 386-387.

2015 mekanisme restrukturisasi pemerintah yang berkaitan dengan IMO dan TAC dilakukan dengan skema IMO sama dengan TAC (IMO=TAC). Akibatnya PT KAI dibebani dengan biaya perawatan prasarana. IMO (*Infrastructure Maintenance and Operation*) adalah biaya yang harus ditanggung oleh pemerintah atas perawatan dan pengoperasian prasarana kereta api yang dimiliki oleh Pemerintah. Kontrak perkeretaapian yang seharusnya biaya tersebut ditanggung oleh pemerintah. Selama ini terdapat kekeliruan mekanisme IMO sama dengan TAC. Dulu, IMO yaitu biaya perawatan prasarana perkeretaapian sering diasumsikan sama dengan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian (*Track Access Charge/TAC*). Dengan tidak membayar penerimaan negara bukan pajak dari penggunaan prasarana atau TAC tersebut, diasumsikan KAI tidak perlu menerima dana IMO pemerintah.

Sebelum tahun 2015 mekanisme skema *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* sama dengan (=) *Track Access Charge (TAC)* mengakibatkan tidak ada pos anggaran dana IMO dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), maka tidak ada pembayaran TAC Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). Hal ini mengakibatkan kebutuhan biaya perawatan prasarana perkeretaapian (IMO) dibebankan kepada pengguna jasa angkutan KA, yaitu penumpang kereta api, sehingga penumpang kereta api dibebani dengan harga tiket yang sangat mahal. Hal ini tentu saja bertentangan dengan kesejahteraan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Sila Kelima Pancasila yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Mekasnisme IMO dilaksanakan berdasarkan 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. Berdasarkan Perpres tersebut, untuk pelaksanaan kontrak pekerjaan IMO tersebut, Kementerian Perhubungan kemudian menerbitkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP 900 Tahun 2016 tanggal 30 Desember 2016 tentang Penugasan Kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero)

*commit to user*

untuk melaksanakan Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara. IMO untuk tahun 2015 sampai dengan Tahun 2016 dituangkan dalam kontrak IMO. Selama ini terdapat kekeliruan mekanisme IMO sama dengan TAC. Dulu, IMO yaitu biaya perawatan prasarana perkeretaapian sering diasumsikan sama dengan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian (*Track Access Charge/TAC*). Dengan tidak membayar penerimaan negara bukan pajak dari penggunaan prasarana atau TAC tersebut, diasumsikan KAI tidak perlu menerima dana IMO pemerintah.

Dasar pengenaan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian atau *Track Access Charge (TAC)* adalah SKB 3 Menteri: Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, dan Menteri PPN/Kepala Bappenas No. KM.19 Tahun 1999, No. 83/KMK.03/1999, No. KEP.024/K/03/1999, tentang Pembiayaan atas Pelayanan Umum Angkutan Kereta Api Penumpang Kelas Ekonomi, Pembiayaan atas Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Kereta Api serta Biaya atas Penggunaan Prasarana Kereta Api (PSO, IMO dan TAC).<sup>48</sup> Dasar pengenaan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian atau *Track Access Charge (TAC)* adalah Berdasarkan SKB 3 Dirjen: Dirjen Perhubungan Darat, Dirjen Anggaran, dan Deputi Kepala Bappenas Bidang Prasarana No. SK.95/HK.101/DRJD/1999, No.KEP-37/A/1999, No.3998/D.VI/06/1999, tentang Kriteria, Tolok Ukur, Prosedur dan Mekanisme Pembiayaan atas Pelayanan Umum Kereta Api Kelas Ekonomi, Biaya Perawatan dan Pengoperasian serta Biaya penggunaan Prasarana Kereta Api.<sup>49</sup>

Kewajiban Pemerintah adalah sebagai berikut:<sup>50</sup>

1. Membiayai kegiatan pelayanan umum angkutan kereta api penumpang kelas ekonomi yang ditetapkan oleh Pemerintah (*Public service Obligation/ PSO*).

<sup>48</sup> Taufik Hidayat, dalam: Peningkatan Market Share Perkeretaapian Indonesia, diunduh dari <http://majalahka.com/peningkatan-market-share-perkeretaapian-indonesia-edisi-juli-2015/>, tanggal 14 November 2017, hlm. 65.

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 65-66.

<sup>50</sup> Bambang Susantono, *1001 Wajah Transportasi Kita*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, hlm. 62.



2. Membiayai perawatan dan pengoperasian prasarana kereta api (*Infrastructure Maintenance and Operation/IMO*).

Sebaliknya, kewajiban bagi Perusahaan yaitu membayar biaya penggunaan prasarana kereta api (*Track Access Charge/TAC*). Pengaturan TAC berdasarkan SKB 3 DIRJEN No. SK. 95/HK.101/DRJD/1999, No. KEP-37/A/1999 dan No. 3998/D.VI/06/1999:

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

Penerapan prinsip bisnis perkeretaapian dilaksanakan berdasarkan skema atau mekanisme *Public Service Obligation* (PSO), *infrastructure maintenance and operation* (IMO), dan *Track Access Charge* (TAC).<sup>51</sup> Skema PSO, IMO dan TAC yang direkomendasikan Bank Dunia dalam REP (*Railway Efficiency Project*) ternyata tidak terbukti mampu meningkatkan kualitas layanan Kereta Api (KA). Nilai PSO yang diberikan dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Tahun 2005, PSO yang dicairkan sebesar Rp 270 miliar, meningkat di tahun 2006 menjadi Rp 350 miliar, dan 2007 menjadi Rp 425 miliar, tetapi kualitas layanan kereta api - terutama kelas ekonomi - semakin buruk. Tidak hanya *headway* yang tidak pasti,<sup>52</sup> kondisi keamanan

<sup>51</sup> Agunan Samosir, *Prospek Perkeretaapian: PSO-IMO-TAC-BMN-PSL*, diunduh dari [https://fiskal.kemenkeu.go.id/data/document/2012/Policy\\_Paper.pdf](https://fiskal.kemenkeu.go.id/data/document/2012/Policy_Paper.pdf), 22 Januari 2020.

<sup>52</sup> *Headway* adalah merupakan interval waktu antara saat yang bagian depan satu kendaraan melalui satu titik sampai saat bagian depan kendaraan berikut melalui titik yang sama (Morlok, 1991).

yang rawan, dan tingkat keselamatan yang terus menurun. Angka kecelakaan kereta api terus meningkat, yang pada tahun 2007 terjadi kecelakaan sebanyak 116 kali, meningkat dari tahun 2006 sebanyak 107 kali. Lebih dari 90% kecelakaan yang terjadi di tahun 2007 terjadi akibat kereta anjlok atau terguling<sup>53</sup>. Restrukturisasi pada sektor pengelolaan perusahaan yang dilakukan oleh Pemerintah diarahkan dengan penerapan skema *Public Service Obligation* (PSO), *Infrastructure Maintenance Operation* (IMO) dan *Track Access Charge* (TAC).

PT. Kereta Api Indonesia (Persero) diwajibkan untuk melakukan perawatan dan pengoperasian prasarana kereta api milik pemerintah menggunakan dana pemerintah melalui skema pendanaan IMO (*Infrastructure Maintenance and Operation*). Skema pelaksanaan IMO ini diserahkan kepada PT Kereta Api (Persero) sebagai badan usaha penyelenggara perkeretaapian, karena pemerintah kekurangan SDM. Skema yang telah disepakati ini tidak sepenuhnya terlaksana, kendala yang dihadapi untuk pelaksanaan PSO adalah keterbatasan keuangan negara (meskipun dalam penyusunan SKB telah disebutkan bahwa pelaksanaan skema PSO, IMO, dan TAC menyesuaikan kemampuan keuangan negara). Karena kendala tersebut, yang dihadapi adalah tidak adanya dana untuk melaksanakan IMO. Akibat tidak terselenggaranya pendanaan oleh pemerintah untuk perawatan dan pengoperasian prasarana kereta api yang dimiliki oleh pemerintah, hal ini tentu berdampak secara nyata terhadap kondisi prasarana kereta api yang dimiliki oleh pemerintah yang berujung kepada kurang maksimalnya pelayanan yang diberikan kepada penumpang kereta api. Dengan mempertimbangkan keterbatasan dana pemerintah, dan oleh karena PT Kereta Api Indonesia (Persero) hanya satu-satunya penyelenggara perkeretaapian, skema PSO, IMO, dan TAC akhirnya dibingkai dalam satu formulasi dan muncullah derivatifnya yaitu Nett PSO yang dijustifikasi dari selisih antara PSO+IMO-TAC.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Siti Khoirun Nikmah Valentina Sri Wijiyati (Tim Riset Pep), *Op.Cit.*, hlm. 10.

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 25.

Pada setiap Tahun Anggaran PT Kereta Api Indonesia (Persero) harus menanggung beban ketidakadilan atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan skema *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* versus *Track Access Charge (TAC)* yang diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.122 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.62 Tahun 2013 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Pasal 4 ayat (4) disebutkan: Besaran faktor prioritas (Fp) maksimal 0,75 (nol koma tujuh puluh lima) ditetapkan oleh Menteri dengan mempertimbangkan keberlangsungan badan usaha. Akibatnya sejak tahun 2015 sampai dengan 2018 PT KAI harus menanggung biaya perawatan prasarana perkeretaapian *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* sebesar Rp 6.043.061.098.676. Total realisasi biaya perawatan prasarana perkeretaapian *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* yang dilakukan oleh PT KAI sebesar 11.212.786.378.676,- dan pemerintah hanya menyediakan biaya perawatan prasarana perkeretaapian *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* sebesar Rp. 5.169.725.280.000,-

**Tabel 1.1. DAFTAR REALISASI IMO DAN KONTRAK IMO**

TAHUN ANGGARAN	REALISASI IMO	KONTRAK IMO	SELISIH DIBIYAI PT KAI
2015	1.716.111.665.132	1.471.843.612.000	224.268.058.132
2016	2.720.298.257.277	1.142.816.666.000	1.577.481.591.277
2017	3.401.516.588.634	1.230.065.002.000	2.171.451.586.634
2018	3.374.859.867.633	1.325.000.000.000	2.049.859.867.633
JUMLAH	11.212.786.378.676	5.169.725.280.000	6.043.061.098.676

Sumber : Data PT KAI diolah

Atas selisih realisasi Pemeliharaan dan Perawatan Prasarana Perkeretaapian (IMO) tersebut PT Kereta Api mengirim surat Kepada Menteri Perhubungan antara lain :

1. Nomor KL.217/IV/2/KA-2018 Tanggal 10 April 2018 tentang Permohonan Pembayaran Atas Pekerjaan IMO Tahun Anggaran 2017 yang didanai oleh PT Kereta Api Indonesia (Persero)

2. Nomor KL.217/VIII/3/KA-2018 Tanggal 10 Agustus 2018 tentang Permohonan Pembayaran Atas Pekerjaan IMO Tahun Anggaran 2017.

Seharusnya Prasarana Perkeretaapian yang merupakan Barang Milik Negara, secara keseluruhan biaya perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian atau *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* diperoleh atau bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai Badan Usaha Sarana Perkeretaapian yang menggunakan Prasarana tersebut harus membayar sewa biaya perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian atau *Track Access Charge (TAC)* sebagai Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). PNBP merupakan instrumen bagi Kementerian Perhubungan dalam kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan untuk mendapatkan Pendapatan Negara. Negara Hukum atau *Rule of Law* menunjuk kepada susunan konstitusional yang keabsahan tindakan-tindakan otoritas politik pemerintah, termasuk tindakan-tindakan legislatif dapat diperiksa oleh peradilan yang bersifat mandiri.<sup>55</sup> Negara sebagai organisasi kekuasaan yang mewakili Negara harus menerapkan salah satu unsur esensial negara hukum menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.<sup>56</sup>

Pada saat Pemerintah belum bisa mendanai 100% biaya perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian atau *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*, maka diperlukan dana biaya perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian atau *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* yang bersumber dari Non APBN. Hal ini diperlukan karena biaya perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian atau *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* sangat berkaitan keselamatan pengoperasian Grafik Perjalanan Kereta Api (GAPEKA).

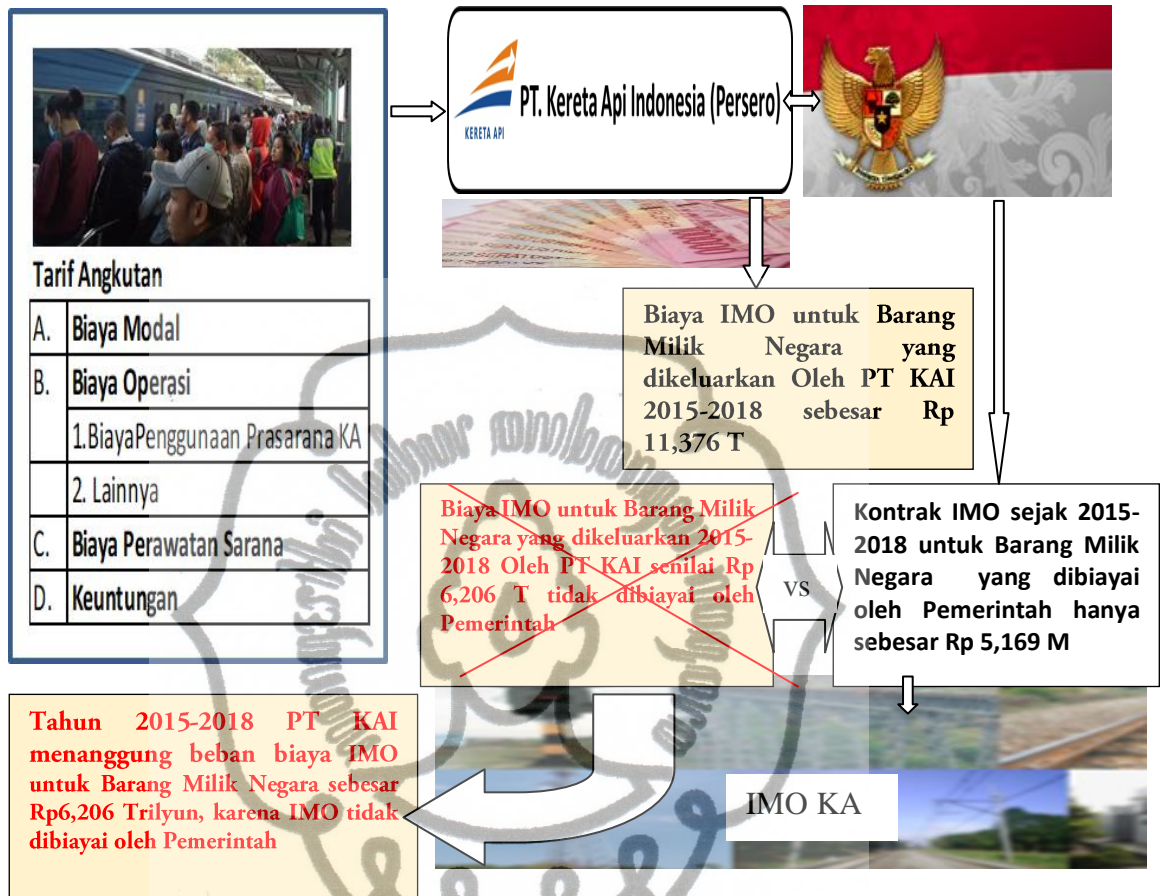
---

<sup>55</sup> Suparman Marzuki, *Politik Hukum dan Hal Asasi Manusia*, Erlangga, 2014, hlm. 44.

<sup>56</sup> Margono, *Asas Keadilan Kemanfaatan dan Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*, Sinar Grafika 2019, hlm. 36-37 Penggunaan wewenang atau kekuasaan khususnya dalam tindakan administrasi negara di batasi oleh undang-undang (hukum), atau semua tindakan pemerintah haruslah absah adanya, yakni menurut ketentuan perundang-undangan (*wetmatig*). Sedangkan tindakan pemerintah yang tidak sesuai dengan undang-undang, dikualifikasi sebagai perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan (*onwetmatig*).



## Ragaan 2 Transaksi IMO 2015-2018 Yang belum berkeadilan



Sumber : Data PT KAI (Persero) diolah

Sumber dana biaya perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian atau *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* Non APBN tersebut, saat ini berasal dari Badan Usaha Penyelenggara Sarana Perkeretaapian yaitu PT Kereta Api Indonesia (Persero). Badan Usaha Penyelenggara Sarana Perkeretaapian yaitu PT Kereta Api Indonesia (Persero) akan membebankan kepada Tarif Tiket Kereta Api yang harus dibayarkan dan ditanggung oleh Pengguna Jasa Angkutan Kereta Api. Karena berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan: *pertama* prasarana perkeretaapian wajib dilakukan perawatan rawat agar tetap laik; *kedua* pengoperasian prasarana perkeretaapian wajib memenuhi standar kelaikan operasi prasarana perkeretaapian; *ketiga* tetapi Penyelenggara Sarana Perkeretaapian tetap membayar biaya penggunaan prasarana perkeretaapian; *keempat* tidak ada dana

IMO dari APBN, tidak ada pembayaran TAC PNBPN kebutuhan IMO dibebankan kepada pengguna jasa angkutan KA, yaitu pengguna jasa angkutan kereta api dalam hal ini penumpang kereta api dan para pemilik barang yang diangkut dengan moda transportasi kereta api.

Telah terjadi diskriminasi kebijakan pemerintah dalam menganggarkan APBN 2015-2018 *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*, Biaya IMO untuk Barang Milik Negara yang dikeluarkan 2015-2018 oleh PT KAI senilai Rp 6,206 T tidak dibiayai oleh Pemerintah. Akibatnya *multy player effect* hukum pasar terhadap harga pokok biaya Pengguna Jasa Angkutan Kereta Api berupa tiket kereta api menjadi mahal. Kemahalan harga tiket bagi Pengguna Jasa Angkutan Kereta Api inilah yang menjadi isu atas kondisi *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* belum berkeadilan.<sup>57</sup>

Pembayaran *Track Access Charge (TAC)* PT Kereta Api Indonesia (Persero) dilakukan melalui mekanisme sebagai berikut :

1. Surat Perintah *Self Assessment Track Access Charge (TAC)*
2. *Self Assessment Track Access Charge (TAC)*
3. Penyampaian Hasil *Self Assessment Track Access Charge (TAC)*
4. Surat Perintah Pembayaran *Track Access Charge (TAC)*
5. Pembayaran *Track Access Charge (TAC)*
6. Verifikasi *Track Access Charge (TAC)*
7. Pencairan *Track Access Charge (TAC)*

Mekanisme birokrasi pada Kementerian Perhubungan c.q Direktorat Jenderal Perkeretaapian birokrasi yang berjenjang, melibatkan Direktorat Kepala Sub Direktorat, Kepala Seksi dan seterusnya dan sangat panjang/bertingkat menimbulkan berbagai akibat dan dampak terhadap PT Kereta Api Indonesia (Persero). Akibat dan dampak tersebut antara lain:

---

<sup>57</sup> *Ibid.* hlm 37. Pada dasarnya aplikasi dan implementasi Indonesia sebagai negara hukum ternyata terdapat cukup banyak norma yang ada di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang secara tegas memberikan jaminan dan perlindungan hukum kepada rakyat. Hal ini dimaksudkan sebagai pencerminan itikad baik pemerintah yang tidak memihak (*independen*) dan senantiasa menjanjikan kebahagiaan kepada seluruh masyarakat tanpa adanya diskriminasi berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*. *commit to user*

1. Mekanisme pelaporan yang bertingkat dan bertele-tele mengharuskan penambahan organisasi baru baik di lingkungan Kementerian Perubungan c.q Direktorat Jenderal Perkeretaapian maupun di Direktorat Keuangan PT Kereta Api Indonesia (Persero);
2. Dari Aspek finansial PT Kereta Api Indonesia (Persero) harus membiayai terlebih dahulu akibatnya cash flow PT Kereta Api Indonesia (Persero) terganggu bahkan harus mengeluarkan *cost of money* untuk membiaya Kredit Modal Kerja (KMK) melalui perbankan dengan bunga 9 % per tahun hal ini sangat membebani biaya operasi langsung PT Kereta Api Indonesia (Persero);
3. Prosedur dengan melibatkan prosedur Surat Perintah *Self Assessment Track Access Charge (TAC)*; *Self Assessment Track Access Charge (TAC)*; Penyampaian Hasil *Self Assessment Track Access Charge (TAC)*; Surat Perintah Pembayaran *Track Access Charge (TAC)*; Pembayaran *Track Access Charge (TAC)*; Verifikasi *Track Access Charge (TAC)*; Pencairan *Track Access Charge (TAC)* terjadi pelambatan dalam proses pencairan sehingga berdampak pada butir angka 2 tersebut di atas;
4. Pada saat menyusun pertanggung jawaban Kinerja Manajemen dan Kinerja Pertanggung Jawaban Laporan Keuangan pada Rapat Umum Pemegang Saham harus dilakukan Auditor oleh Kantor Akuntan Publik Independen dan bahkan PT Kereta Api Indonesia (Persero) harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan Negara dengan Terminologi berbeda treatment peraturan perundang-undangan PT Kereta Api Indonesia (Persero) berpedoman pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara-Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; dilain pihak Badan Pemeriksa Keuangan Negara menggunakan dasar audit dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara akibatnya terjadi perbedaan persepsi yang pada gilirannya merugikan PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai BUMN

*public service* yang seharusnya diberikan kemudahan dan kesederhanaan dalam tata kelola birokrasi sehingga rakyat pengguna moda transportasi kereta api disejahterakan.

### Ragaan 3 Bagan Mekanisme IMO VS TAC Yang belum berkeadilan



Sumber : Data PT KAI (Persero) diolah

Dalam prakteknya atas penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Pemerintah tersebut PT Kereta Api Indonesia (Persero) Prasarana Perkeretaapian Milik Pemerintah telah membayar biaya sewa penggunaan Prasarana Milik Pemerintah berupa *Track Access Charge (TAC)* sesuai dengan perhitungan yang dilakukan oleh Pemerintah.

Kendala restrukturisasi TAC disebabkan pelaksanaan perhitungan TAC dikaitkan dengan PSO dan IMO, dengan mekanisme sebagai berikut:<sup>58</sup>

1. Pemberian PSO, IMO dan TAC sampai saat ini dilakukan secara netto yaitu  $\text{nett (PSO + IMO - TAC)}$ ;

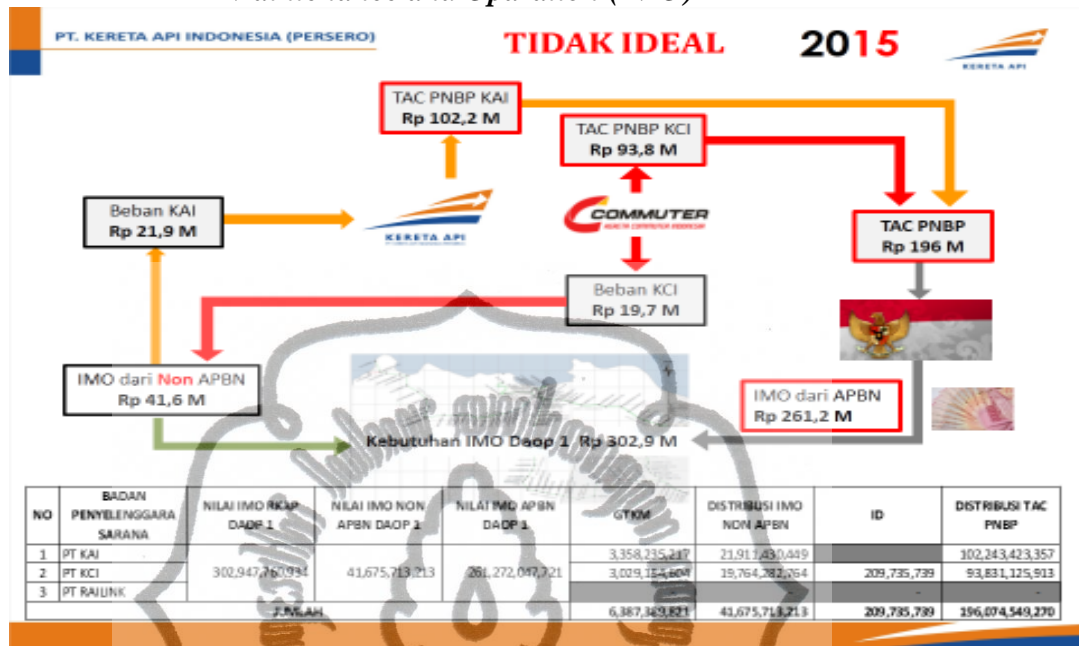
<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 25-29.



2. Pemberian dana pada mekanisme PSO, IMO dan TAC sampai saat ini hanya berdasarkan pada dana yang tersedia di APBN;
3. yang diambil oleh Pemerintah adalah meminimalkan standar pelayanan angkutan publik dengan memberikan toleransi yang besar yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan *basic comfort*. Hal ini terjadi juga dengan perawatan prasarana/Infrastructure Maintenance (IM);
4. TAC saat ini cenderung sebagai *balancing factor* dari perhitungan PSO, IMO, bukan sebagai *policy instrument* bagi Pemerintah.

Berdasarkan skema besaran *Track Access Charge (TAC)* 75% dari *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* tersebut mengakibatkan tidak idealnya dalam praktek skema mekanisme *Track Access Charge (TAC)* 75% dari *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* PT KAI mengalami *deficit* bila harus membayar TAC atas pembayaran Pemerintah terhadap komponen biaya operasi Prasarana dan perawatan prasarana perkeretaapian. Tidak idealnya dalam praktek skema mekanisme *Track Access Charge (TAC)* 75% dari *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* PT KAI mengalami *deficit* bila harus membayar TAC atas pembayaran Pemerintah terhadap komponen biaya operasi Prasarana dan perawatan prasarana perkeretaapian tergambar dalam ragaan sebagai berikut:

#### Ragaan 4 mekanisme *Track Access Charge (TAC) 75% dari Infrastructure Maintenance and Operation (IMO) PT KAI*

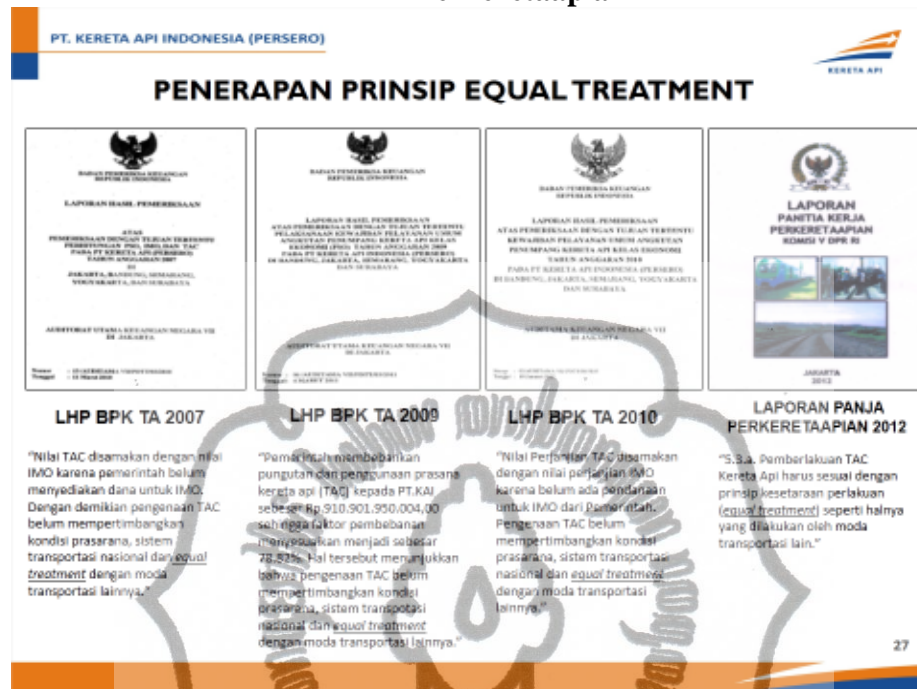


Sumber: PT KAI diolah

Besaran TAC 75% dari IMO merupakan nilai yang sangat besar sehingga mengakibatkan jumlah PSO yang diterima PT. Kereta Api Indonesia (Persero) menjadi berkurang. Bahkan pada tahun 2000 sampai dengan tahun 2003 jumlah PSO yang diterima menjadi jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah realisasi volume penumpang PSO. Sebagaimana kami sampaikan di atas bahwa sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2015 TAC digunakan sebagai *balancing factor* dari perhitungan PSO, artinya besaran nilai TAC disamakan dengan besaran IMO. Dapat disimpulkan bahwa TAC ini merupakan mekanisme pemerintah untuk menghindari dari skema pendanaan perawatan dan pengoperasian prasarana kereta api yang dimiliki oleh pemerintah (IMO). Kendala lainnya dapat dilihat dari aspek pembiayaan penyelenggaraan *Public Service Obligation* (PSO). Dana PSO yang disediakan pemerintah untuk melaksanakan angkutan penumpang kereta api kelas ekonomi belum memadai,<sup>59</sup> sehingga berdampak kepada kualitas pelayanan dan bahkan mengganggu kelangsungan perusahaan.

<sup>59</sup> Taufik Hidayat, *Op.Cit.*, hlm.71.

## Ragaan 5 Penerapan Prinsip Equal Treatment Perusahaan Perkeretaapian



Sumber : data PT KAI diolah

Laporan Panitia Kerja Perkeretaapian Komisi V DPR RI Tahun 2012 menyatakan bahwa pemberlakuan TAC KA harus sesuai dengan prinsip kesetaraan (*equal treatment*) seharusnya dapat memacu rekonstruksi tata kelola mekanisme *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* dan *Track Access Charge (TAC)* yang berkeadilan, sehingga berdampak pada perbaikan mekanisme yang ideal sebagaimana yang dimaksud pada nilai-nilai keadilan dalam Pancasila. Perbandingan skema di berbagai negara *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* dengan *Track Access Charges (TAC)* diberbagai Negara di Dunia bahwa besaran TAC berkisar 20% dari IMO dan bahkan di Norwegian besaran TAC adalah 5% IMO.

Kendala lainnya adalah proses administrasi dan penetapan atau penandatanganan Kontrak PSO tidak dapat diselesaikan tepat pada awal tahun anggaran.<sup>60</sup> Pada tahun 2013, kontrak PSO baru ditandatangani pada tanggal 18 Juni 2013. Kondisi tersebut merugikan PT. Kereta Api Indonesia (Persero),

<sup>60</sup> Taufik Hidayat, *Loc.Cit.*

sebab harus menyediakan dana selama sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan untuk penyelenggaraan angkutan PSO. Sehingga sangat berpengaruh terhadap aliran kas (*cash flow*) perusahaan. Selain itu, kegiatan selama 6 (enam) bulan berjalan yang dilaksanakan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) tidak ada ikatan hukum dan dapat merugikan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) bila terjadi hal-hal yang mengandung resiko.<sup>61</sup>

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

Dalam SKB 3 DIRJEN No. SK. 95/HK.101/DRJD/1999, No. KEP-37/A/1999 dan No. 3998/D.VI/06/1999, pasal 19 ayat (1) disebutkan bahwa: “Bappenas dan/atau Departemen Keuangan melakukan evaluasi dan persetujuan anggaran sesuai dengan kemampuan pembiayaan Negara untuk pelayanan umum angkutan kereta api kelas ekonomi.”<sup>62</sup> Adanya klausul “sesuai dengan kemampuan pembiayaan Negara”, menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian pendanaan PSO oleh pemerintah, sebab dapat ditafsirkan bahwa pemerintah tidak berkewajiban memenuhi seluruh kompensasi PSO yang dibutuhkan<sup>63</sup> sesuai Kontrak PSO antara PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dengan Direktur Jenderal Perkeretaapian.

Permasalahan mulai muncul ketika PT KAI sebagai BUMN perkeretaapian dituntut untuk menyediakan layanan angkutan kereta api yang cepat, murah, handal dan nyaman. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah mungkin PT KAI dapat menyediakan angkutan seperti yang dipersyaratkan tersebut? Murah tapi tidak aman dan nyaman kemungkinan besar bisa terjadi dalam layanan angkutan kereta api kelas ekonomi. Pertanyaan lainnya adalah apakah cukup dukungan yang diberikan oleh Pemerintah dalam bentuk *Public*

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 72

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 73.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm 73



*Service Obligation* (PSO) atau subsidi angkutan kereta api kelas ekonomi. Permasalahan kedua adalah bagaimana dengan biaya perawatan dan pengoperasian (*Infrastructure Maintenance Operation/IMO*) terhadap prasarana perkeretaapian yang merupakan barang milik negara (BMN)? Dan siapa yang seharusnya melakukan perawatan dan pengoperasian BMN. Permasalahan ketiga adalah belum diterapkannya pengenaan biaya (*charge*) terhadap PT KAI terhadap penggunaan BMN (*Track Access Charge/TAC*). Selama ini TAC diperhitungkan sama dengan IMO. Perhitungan seperti ini tentunya sangat merugikan PT KAI karena pakai tidak pakai BMN, PT KAI harus membayar sebesar biaya IMO<sup>64</sup>.

Pengaturan skema *Public Service Obligation* (PSO), *Infrastructure Maintenance and Operation* (IMO), *Track Access Charge* (TAC) yang hanya berorientasi pada persaingan bebas dalam kegiatan perusahaan perkeretaapian yang sangat dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi, sehingga tidak koheren dengan asas keadilan, yakni menyebabkan adanya penentuan jenis rangkaian kereta yang mendapatkan perlakuan skema PSO atau bukan PSO, sehingga menimbulkan konflik. Lanskap politik *public service* 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. Perundangan 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*.<sup>65</sup> Semangat perundangan yang sudah ada umumnya lebih berpihak pada kegiatan pengembangan ekonomi (pro-kapital) dan eksploitatif, dengan relatif mengabaikan aspek sosial dan kelembagaan. Padahal dari konsep-konsep

---

<sup>64</sup> Agunan Samosir, *Prospek Perkeretaapian : PSO IMO TAC BMN PSL, Paper*, hlm, 2,

<sup>65</sup> Yuli Nugrahini, "Analisis Kinerja Pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Kereta Api Penumpang Kelas Ekonomi". *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol. 23 No. 1, April 2012, hlm. 24 – 26. *commit to user*

penatakelolaan, aspek yang relatif diabaikan tersebut justru merupakan kekuatan utama yang harus diberi ruang, agar tercapainya pengelolaan yang berkelanjutan.

Negara masih terlihat ragu untuk menjalankan instrumen peraturan perundangan yang telah dibuatnya sendiri, sehingga terjadi miskomunikasi dan disharmonisasi antara PT KAI selaku operator perkeretaapian dengan Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan atas nama pemerintah selaku regulator, yang berakibat saling menyalahkan dan lempar tanggung jawab antara pemerintah selaku regulator dan operator. Disamping itu tata kelola mekanisme, maupun pelaksanaan pengaturan *public service* moda transportasi kereta api oleh pemerintah dengan skema PSO, IMO dan TAC belum cukup untuk memenuhi prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* aspek transparansi, realibilitas, akuntabilitas, pertanggung jawaban, kemandirian, kesetaraan dan kewajaran terkait *public service*, sehingga menjadi polemik yang selalu berulang dan tidak berujung pangkal.

Penerapan prinsip bisnis perkeretaapian melalui mekanisme pembiayaan *Public service Obligation* (PSO), *Infrastructure Maintenance and Operation* (IMO), dan *Track Access Charge* (TAC) belum memenuhi rasa keadilan baik bagi pengguna jasa perkeretaapian (Penumpang), PT KAI selaku operator badan usaha perkeretaapian, Pemerintah selaku regulator dan para *stakeholder* perkeretaapian. Perhitungan TAC merupakan pengembangan konsep yang disampaikan dalam laporan Bank Dunia yaitu *review and prioritization of the performance improvement and investment plan for the Indonesia state railways* (September 1995)<sup>66</sup>. Tujuan TAC adalah agar Pemerintah memiliki dana untuk membiayai pemeliharaan dan perawatan prasarana kereta api serta melakukan investasi. Konsep formula TAC yang dibangun oleh Bank Dunia menjadi dasar pijakan perhitungan TAC dalam

---

<sup>66</sup> Salah satu tujuan dari penerapan konsep tersebut adalah untuk memisahkan peran Pemerintah dan badan penyelenggara agar tercapainya akuntabilitas hubungan keuangan negara dan badan penyelenggara. Sumber: Laporan Audit Kinerja PT Kereta Api Indonesia oleh Ernst & Young Tahun 2004.

SKB 1999. Adapun perhitungan TAC berdasarkan SKB 1999 adalah  $TAC = (IMO + \text{depresiasi}) \times \text{koefisien } f$ .<sup>67</sup>

Tahun 2004, perhitungan biaya IMO sebesar Rp. 569 miliar, sedangkan TAC lebih rendah yaitu Rp522 miliar. Hal ini disebabkan nilai koefisien  $f$  lebih kecil dibandingkan tahun-tahun sebelumnya yaitu 0,72. Sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2010 (lihat tabel 3) nilai TAC sama dengan IMO karena rumitnya cara perhitungan yang akhirnya membebankan kepada PT KAI bahwa biaya penggunaan diasumsikan sama dengan biaya perawatan dan operasionalnya. Walaupun biaya penyusutan tahun yang dihitung lebih besar dibandingkan tahun sebelumnya, maka nilai koefisien  $f$  akan diturunkan yang mungkin lebih kecil dari 0,7 untuk mencapai nilai TAC sama dengan IMO<sup>68</sup>.

Biaya IMO seharusnya dihitung berdasarkan realisasi biaya perawatan prasarana dan operasi perkeretaapian yang dilakukan oleh PT KAI. TAC diberikan berdasarkan realisasi biaya sewa penggunaan prasarana perkeretaapian yang dipakai oleh PT KAI dengan perhitungan yang adil dengan mengacu pada moda transportasi darat lainnya. Pelaksanaan skema biaya PSO dan IMO diberikan pada awal tahun anggaran, sedangkan pembayaran TAC dilakukan PT KAI pada akhir tahun anggaran. Selanjutnya pada akhir tahun anggaran dilakukan rekonsiliasi antara program anggaran PSO, IMO dan TAC dengan realisasi besaran biaya dimaksud. Dengan demikian maka kinerja *public service* yang berkeadilan semakin meningkat, sehingga visi dan misi PT KAI sebagai perusahaan *public service* sekaligus *taking profit oriented* tercapai dan semakin meningkat.<sup>69</sup>

Dalam pengaturan TAC harus adil antara regulator dalam hal ini Direktorat Jenderal Perkeretaapian selaku regulator wakil pemerintah dan PT

<sup>67</sup> Koefisien  $f$  = faktor penyesuaian kebijakan restrukturisasi tersebut tidak memiliki argumentasi yang kuat. Akibat penentuan politik hukum tersebut, maka terjadi kecenderungan  $TAC > IMO$ . Walaupun koefisien  $f$  memiliki nilai 1,  $IMO < TAC$ , karena amortisasi selalu diperhitungkan dalam pengenaan TAC. Dalam kenyataannya, PT KAI selalu dirugikan dalam perhitungan TAC

<sup>68</sup> Agunan Samosir, *Op.Cit.*, hlm. 12.

<sup>69</sup> Direktorat Jenderal Perkeretaapi, *Review Rencana Induk Nasional Perkeretaapian* 2018. Kementerian Perhubungan Republik Indonesia.

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<sup>70</sup>. 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.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Renungan tentang Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 83.

<sup>71</sup> Ridwan Khairandy, *Hukum Kontrak Indonesia Dalam Perspektif Perbandingan (Bagian Pertama)*, FH UII Press, 2014, hlm. 91-92.



Secara umum tujuan hukum<sup>72</sup>, adalah untuk mewujudkan keadilan, memberikan kemanfaatan dan mewujudkan kepastian hukum, namun terkadang tujuan hukum yang begitu ideal disalahgunakan sehingga hukum dijadikan sebagai kendaraan politik untuk melegitimasi dan melanggengkan kekuasaan, hukum dijadikan alat untuk menindas kelompok lemah serta berbagai pelanggaran hak asasi manusia lainnya. Kini hukum seakan jauh dari tujuannya untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat.

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

Kegiatan usaha PT KAI sebagai perusahaan pelayanan umum (*corporate public service*), dan sekaligus sebagai perusahaan pemupuk keuntungan (*corporate profit oriented*),<sup>73</sup> terikat pada kebijakan pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan dengan skema penerapan prinsip bisnis perkeretaapian melalui mekanisme pembiayaan *Public service Obligation* (*PSO*), *Infrastructure Maintenance and Operation* (*IMO*), dan

---

<sup>72</sup> Syarif Mappiasse, *Logika Hukum Perimbangan Putusan Hakim*, Prenadamedia Group, 2017, hlm 77, dalam Radbruch secara sederhana membagi tujuan hukum menjadi tiga, yaitu keadilan (*gerechtigheit*), kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckma bigkeit*).

<sup>73</sup> Oemar Moechthar, *Teknik Pembuatan Akta Badan Hukum dan Badan Usaha di Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya, 2019, hlm. 19.

*Track Access Charge* (TAC).<sup>74</sup> Penerapan skema: PSO diberikan berdasarkan pada realisasi biaya pokok angkutan kereta api. Biaya IMO seharusnya dihitung berdasarkan realisasi biaya perawatan prasarana dan operasi perkeretaapian yang dilakukan oleh PT KAI. TAC diberikan berdasarkan realisasi biaya sewa penggunaan prasarana perkeretaapian yang dipakai oleh PT KAI dengan perhitungan yang adil dengan mengacu pada moda transportasi darat lainnya. Pelaksanaan skema biaya PSO dan IMO diberikan pada awal tahun anggaran, sedangkan pembayaran TAC dilakukan PT KAI pada akhir tahun anggaran. Selanjutnya pada akhir tahun anggaran dilakukan rekonsiliasi antara program anggaran PSO, IMO dan TAC dengan realisasi besaran biaya dimaksud. Dengan demikian maka kinerja *public service* yang berkeadilan semakin meningkat, sehingga visi dan misi PT KAI sebagai perusahaan *public service* sekaligus *taking profit oriented* tercapai dan semakin meningkat.

Terkait judul penelitian ini yaitu: “*Rekonstruksi Kebijakan Track Access Charge PT Kereta Api Indonesia (Persero) Berbasis Berkeadilan*”, maka perlu peneliti jelaskan mengenai kata rekonstruksi. Kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.<sup>75</sup> Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan. Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati. Kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat

---

<sup>74</sup> Kementerian Hukum dan HAM RI, *Privatisasi Perusahaan Milik Negara Ditinjau Dari UUD 1945*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2011, hlm. 76.

<sup>75</sup> Hasan Alwi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT. Balai Pustaka, Jakarta, 2007.

tergantung pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar: proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan.<sup>76</sup> Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada didalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).<sup>77</sup>

Rekonstruksi atau pembaharuan secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah rekonstruksi. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “re” berarti pembaharuan sedangkan, “konstruksi” sebagaimana penjelasan di atas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi. B.N. Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula<sup>78</sup>, sedangkan menurut James P. Chaplin, *reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.<sup>79</sup>

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

---

<sup>76</sup> Sarwiji Suwandi, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Media Perkasa, Yogyakarta, 2008.

<sup>77</sup> Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2005.

<sup>78</sup> B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 469. Lihat juga Pius Partanto, M.Dahlan Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, PT Arkala, Surabaya, 2001, hlm. 671.

<sup>79</sup> James P. Chaplin, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 421.

menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.<sup>80</sup>

Dari uraian di atas definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses restrukturisasi PT KAI. Maksud rekonstruksi dalam penelitian ini adalah pengembangan dari sistem atau bentuk yang lama disesuaikan dengan tuntutan dinamika masyarakat saat ini yang ingin memperoleh pelayanan sesuai harapannya.<sup>81</sup> Berhubungan dengan kebijakan rekonstruksi PT KAI dalam bentuk restrukturisasi PT KAI yang akan menjadi pedoman atau panduan dalam menata ulang sekaligus merekonstruksi kebijakan restrukturisasi *Track Access Charge* PT KAI berbasis berkeadilan. Rekonstruksi kebijakan restrukturisasi berbasis keadilan selaras dengan Visi PT KAI yaitu menjadi penyedia jasa perkeretaapian terbaik yang fokus pada pelayanan pelanggan dan memenuhi harapan *stakeholders* dan Misi PT KAI yaitu menyelenggarakan bisnis perkeretaapian dan bisnis usaha penunjangnya, melalui praktek bisnis dan model organisasi terbaik untuk memberikan nilai tambah yang tinggi bagi *stakeholders* dan kelestarian lingkungan berdasarkan 4 pilar utama: Keselamatan, Ketepatan waktu, Pelayanan dan Kenyamanan.

Kebijakan *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) belumlah konsisten dengan pelaksanaan di lapangan, akibatnya PT Kereta Api Indonesia (Persero) dibebani *Track Access Charge* sebesar 75% *Infrastructure Maintenance Operation* (IMO),<sup>82</sup> implikasi selanjutnya *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) yang merupakan salah satu komponen harga

---

<sup>80</sup> Yusuf Qardhawi, dalam *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd*, Tasikmalaya, 2014.

<sup>81</sup> Fandy Tjiptono and Gregorius Chandra, *Service, Quality Satisfaction*, Andi Offset, Yogyakarta, 2007, hlm. 4.

<sup>82</sup> Diunduh dari [https://kai.id/information/full\\_news/970-samakan-persepsi-mengenai-imo-dan-tac-kai-adakan-fgd](https://kai.id/information/full_news/970-samakan-persepsi-mengenai-imo-dan-tac-kai-adakan-fgd), 22 Januari 2020.



tiket kereta api menjadi beban masyarakat, sehingga masyarakat pengguna moda transportasi kereta api dibebani harga tiket mahal.

Disisi lain *Track Access Charge* sebagai sistem hukum menurut Friedmann bahwa substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum *Track Access Charge* sangat membebani PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai Badan Usaha Penyelenggara Sarana Perkeretaapian diantaranya adalah pertama: belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Prasarana Perkeretaapian Milik Negara karena secara de facto ada Prasarana Perkeretaapian Bukan Milik Negara diantaranya prasarana perkeretaapian yang dibangun oleh PT KAI; kedua belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur pedoman penetapan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian yang ditetapkan oleh Menteri untuk Prasarana Perkeretaapian Bukan Milik Negara; ketiga belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur pedoman penetapan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian yang ditetapkan oleh Menteri untuk pendanaan yang Non APBN.

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang pada Bab Pendahuluan tersebut dirumuskan masalah penelitian Rekonstruksi Kebijakan PT Kereta Api Indonesia (Persero) Berbasis Keadilan dijabarkan dalam penelitian sebagai berikut:

1. Apakah pelaksanaan kebijakan *Track Access Charge (TAC)* PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis keadilan ?
2. Bagaimana rekonstruksi pengaturan Kebijakan *Track Access Charge (TAC)* PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis keadilan ?

## C. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk memberikan preskripsi hukum<sup>83</sup> tentang kebijakan restrukturisasi *Track Access Charge* PT Kereta Api

---

<sup>83</sup> Preskripsi hukum adalah formulasi-formulasi kebahasaan (*preception formulation*), dan maknanya (*prescription meaning*). Norma diwujudkan dalam bahasa hukum melalui “norm

Indonesia (Persero) yang berkeadilan. Berdasarkan tujuan umum tersebut di atas, maka secara khusus penelitian ini bertujuan :

1. Memberikan evaluasi pelaksanaan kebijakan *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis keadilan
2. Memberikan preskripsi langkah-langkah untuk mewujudkan rekonstruksi kebijakan *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis keadilan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Apabila tujuan penelitian tersebut tercapai maka diharapkan akan mempunyai dua kegunaan sebagai berikut :

1. Teoritis : memberikan kontribusi bagi perbendaharaan konsep dan indikator pelaksanaan kebijakan *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis keadilan.
2. Praktis: menjadi bahan masukan bagi pemerintah dalam rekonstruksi pengaturan kebijakan *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis keadilan sehingga menjadi fondasi yang kuat untuk : pertama mengembangkan dan melindungi PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berfungsi sebagai *corporate public service* dan sekaligus *corporate profit oriented*; kedua merekonstruksi peraturan kebijakan *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis keadilan untuk mensejahterakan rakyat sehingga masyarakat pengguna moda transportasi mendapatkan pelayanan terbaik dengan harga yang realistis dapat efektif untuk mewujudkan keadilan.

---

formulation” sedemikian sehingga orang memahami ekspresi kebahasaan dari suatu kaidah, yang merupakan elemen yang melekat dalam preskripsi hukum, dan diidentifikasi melalui gambaran defisional pada selevel semantic dan/atau pragmatic, Diah Imaningrum Susanti, *Penafsiran hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm. 14. *commut to user*