

BAB IV

PENGATURAN KEBIJAKAN *INFRASTRUCTURE MAINTENANCE AND OPERATION (IMO)* DAN *TRACK ACCESS CHARGE (TAC)* PT KERETA API INDONESIA (PERSERO) BELUM BERKEADILAN

A. Pengaturan Mekanisme *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 62 Tahun 2013 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara, 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.

Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, telah diatur kebijakan pembiayaan perkeretaapian nasional yang memberi kesempatan pada pihak swasta untuk berperan serta, dalam rangka mendorong berlakunya era multioperator. Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2012, kebijakan pembiayaan perkeretaapian nasional itu, dituangkan dalam Kewajiban Pelayanan Publik dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian (PSO), Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (TAC), serta Biaya Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO), lebih jauh disebutkan bahwa setiap penyelenggara sarana perkeretaapian yang menggunakan prasarana perkeretaapian wajib membayar biaya penggunaan prasarana perkeretaapian kepada Badan Usaha penyelenggara prasarana perkeretaapian, atau biasa disebut *Track Access Charge (TAC)*. Kemudian dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM.62 Tahun 2013 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian disebutkan bahwa biaya penggunaan prasarana perkeretaapian atau *Track Access Charge (TAC)* adalah biaya yang harus dibayar oleh penyelenggara sarana perkeretaapian untuk penggunaan prasarana perkeretaapian yang dioperasikan oleh

penyelenggara prasarana perkeretaapian. Pada peraturan ini dijelaskan tata cara perhitungan besaran TAC dan juga perhitungan IMO (*Infrastructure Maintenance and Operation*) yang harus disediakan Pemerintah selaku pemilik prasarana perkeretaapian untuk merawat dan mengoperasikan prasarana perkeretaapian seperti rel, persinyalan, peralatan telekomunikasi dan aliran listrik yang merupakan milik negara. Selain itu diatur pula tata cara perhitungan besaran TAC yang diperbaharui kembali dengan adanya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Perhubungan. Selanjutnya berdasarkan PP 11/2015 maka Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.62 Tahun 2013 diubah dengan 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 (TAC) ditetapkan sebesar $75\% \times IMO$ ³⁷¹.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.62 Tahun 2013 yang telah diubah dengan 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 (terkait *Track Access Charge* (TAC) yang harus dibayarkan PT KAI. PT KAI 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).

Pemberlakuan TAC digunakan juga sebagai salah satu instrument Kementerian Perhubungan untuk memenuhi target Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang dibebankan kepada direktoratnya. Selain dari TAC,

³⁷¹ 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.

pemasukan Ditjen Perkeretaapian ke PNBP berasal dari biaya sertifikasi awak sarana perkeretaapian, biaya sertifikasi Pengatur Perjalanan Kereta Api dan Pengendali Perjalanan KA, biaya sertifikat Penjaga Perlindungan KA, serta biaya kalibrasi peralatan pengujian sarana perkeretaapian.

PT Kereta Api Indonesia (Persero) ditugaskan 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.

Biaya perawatan dan pengoperasian prasarana Perkeretaapian³⁷² milik negara (IMO) adalah dana yang disediakan Pemerintah untuk melaksanakan pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara³⁷³.

Sejak restrukturisasi perusahaan perkeretaapian dari PJKA menjadi Perumka pata tahun 1990 dan sekarang menjadi PT KAI sampai dengan tahun 2015 mekanisme kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan IMO dan TAC dilakukan dengan skema IMO sama dengan TAC (IMO=TAC).³⁷⁴ 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 pemerintah³⁷⁵.

³⁷² Lihat Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2016 Nomor 01/KTR/PPFPP-KA-2016 – HK.221/I/28/KA-2016, Pasal 2 angka 14, Pengoperasian prasarana perkeretaapian adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengoperasikan prasarana perkeretaapian.

³⁷³ Lihat Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2016 Nomor 01/KTR/PPFPP-KA-2016 – HK.221/I/28/KA-2016, Pasal 2 angka 15.

³⁷⁴ Mohammed Ali Berawi, Perdana Miraj, Abdur Rohim Boy Berawi, Bambang Susantono, Pekka Leviakangas and Hendra Radiansyah, "Modeling Track Access Charge to Enhance Railway Industry Performance", *AIP Conference Proceedings* 1903, 060001", 2017, <https://doi.org/10.1063/1.5011555>.

³⁷⁵ Hasil wawancara dengan Corporate Deputy Direktur Public Service Obligation, *Infrastructure Maintenance and Operation, Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia

Ketentuan 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 yang menetapkan besaran TAC 75% X IMO merupakan bukti bahwa perumusan *Black Law: is defined as governemnet social control* menjual kepalsuan dalam kebenaran, mempertahankan kekuasaan di atas bahu-bahu penderitaan. Namun hukum dapat juga berfungsi merekayasa Pancasila agar tercapai ketertiban, kedamaian, kesejahteraan, keadilan dan kemakmuran.³⁷⁶

Mekanisme 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) untuk melaksanakan Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara. IMO untuk tahun 2015 sampai dengan Tahun 2018 dituangkan dalam kontrak IMO sebagai berikut:³⁷⁷

Tabel 4.1 Daftar Tabel Kontrak IMO

No	No.Kontrak	Tahun	tentang
1.	NOMOR:20/1(TR/PPFPP-ICAP) NOMOR :1-1K.222 /VII/ 12 / KA-2015 (27 - 07- 2015)	2015	Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2015

(Persero), tanggal 9 September 2019 menyampaikan bahwa, selama ini terdapat kekeliruan mekanisme kebijakan 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.

³⁷⁶ J.E. Sahetapy, *Runtuhnya Etik Hukum*, Kompas, Jakarta, 2009, hlm. 3.

³⁷⁷ Hasil wawancara dengan *Vice President Public Service Obligation, Infrastructure Maintenance and Operation, Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero), di Kantor Pusat Jl. Perintis Kemerdekaan No.1 Bandung, tanggal 16 September 2019.

2.	NOMOR : 01/KTR/PPFPP-KA/1/2016 NOMOR : HK.221/1/28/KA-2016 (18-1- 2016)	2016	Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2016
3.	NOMOR : 13/KTR/PPFPP-KA/XII/2016 NOMOR : KL.701/XII/48/KA-2016 (30-12- 2016)	2017	Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2017
4.	NOMOR : 01/KTR-SP4KA/IMO/I/2018 NOMOR : KL.701/I/8/KA-2018 (5-1- 2018)	2018	Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2018

Sumber: Data primer, 2019, diolah.

Ruang lingkup pekerjaan Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2017 ini meliputi kegiatan perawatan prasarana perkeretaapian yang terdiri dari perawatan berkala dan perbaikan untuk mengembalikan fungsinya agar laik operasi serta pengoperasian prasarana kereta api. Perawatan tersebut terdiri dari perawatan jalur kereta api, perawatan jembatan, perawatan stasiun kereta api, dan perawatan fasilitas operasi kereta api. Sedangkan pekerjaan pengoperasian prasarana perkeretaapian meliputi pengaturan dan pengendalian perjalanan kereta api, pengoperasian persinyalan, telekomunikasi dan instalasi listrik aliran atas, pengaturan langsiran, pemeriksaan dan penjagaan jalan rel, jembatan, terowongan dan pintu perlintasan resmi dijaga, Pelumasan wesel dan pintu perlintasan, dan Pekerjaan K3 (Kebersihan, Keindahan, Keamanan).

Kontrak Pekerjaan IMO sendiri telah berlangsung sejak tahun 2015 lalu. Adapun besaran nilai kontrak IMO pada tahun 2015 sebesar Rp. 1.471.843.612.000,-. Ada sesuatu yang luar biasa terkait nilai kontrak IMO tahun 2016. Dari besaran pagu sebesar Rp 1.650.000.000.000 besaran nilai kontrak IMO ini berhasil dihemat menjadi sebesar Rp 1.142.816.666.000,-. Sehingga ada penghematan nilai kontrak IMO sebesar Rp 507.478.474.000,- sesuai Inpres Nomor 8 Tahun 2016 tentang Langkah-Langkah Penghematan

Belanja Kementerian/ Lembaga Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2016.

Untuk tahun 2017, berdasarkan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Tahun Anggaran 2017 Nomor: SP DIPA-022.08.1. 467484/2017 pada tanggal 7 Desember 2016 lalu, anggaran yang dialokasikan untuk IMO ini sebesar Rp 1.650.000.000.000,- yang bersumber dari APBN Tahun 2017. Dengan rincian Rp 807.584.930.000,- untuk pekerjaan perawatan prasarana perkeretaapian dan Rp 842.415.070.000,- untuk pekerjaan pengoperasian prasarana. Dari besaran biaya perawatan tersebut, terdiri atas: Rp 136.582.492.295 untuk biaya perawatan jalan rel; Rp. 18.502.090.957,- untuk biaya perawatan jembatan dan Rp. 63.877.513.425,- untuk biaya perawatan sinyal, telekomunikasi dan LAA.

B. Skema *Infrastructure Maintenance And Operation (IMO)* PT Kereta Api Indonesia (Persero)

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) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian 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.

Selanjutnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2012, mengatur 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 Kementerian Perhubungan.

Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2015 dituangkan dalam Kontrak Nomor: 20/KTR/PPFPP-KA/VII/2015 dan Nomor HK.222/VII/KA-2015, Tanggal 27 Juli 2015, antara Satuan Kerja Peningkatan Perawatan Dan Fasilitas Perawatan Prasarana Perkeretaapian yang diwakili oleh Ferdian Suryo Adhi Pramono selaku Pejabat Pembuat Komitmen Satuan Kerja Peningkatan Perawatan dan Fasilitas Perawatan Prasarana Perkeretaapian (sebagai Pihak Pertama dalam kontrak); dengan PT Kereta Api Indonesia (Persero) yang

diwakili oleh Edi Sukmoro, selaku Direktur Utama PT. Kereta Api Indonesia (Persero) (sebagai Pihak Kedua dalam Kontrak).

Dalam kontrak tersebut Pihak Pertama dan Pihak Kedua masing-masing disebut Pihak dan secara bersama-sama disebut Para Pihak. Para Pihak mengadakan kontrak karena hal-hal sebagai berikut:

1. berdasarkan Peraturan Perundang-undangan bidang Perkeretaapian dalam rangka penyelenggaraan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara, Pemerintah menyediakan biaya perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara yang dialokasikan dalam APBN dan/atau APBN-P agar terpelihara kehandalan dan kelaikan operasinya;
2. berdasarkan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Satuan Kerja Pengembangan, Peningkatan dan Perawatan Prasarana Perkeretaapian (Direktorat Jenderal Perkeretaapian) Tahun Anggaran 2015 Nomor: SP DIPA-022.08.1.467484/2015 tanggal 14 November 2014, Pihak Pertama bermaksud menyelenggarakan Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2015;
3. Pihak Kedua telah mendapatkan penugasan dari Pemerintah untuk melaksanakan pekerjaan Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2015, berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP. 262 Tahun 2015 tentang Penugasan Kepada PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Untuk Melaksanakan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara Tahun Anggaran 2015 dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KR 263 Tahun 2015 tentang Penugasan Kepada PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Untuk Melaksanakan Perawatan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara Tahun Anggaran 2015;
4. Pihak Kedua sebagai Pelaksana Pekerjaan Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara, memiliki keahlian, sumber daya manusia dan sumber daya teknis untuk melaksanakan pekerjaan Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) dalam

Tahun Anggaran 2015 sesuai dengan persyaratan dan ketentuan dalam Kontrak ini.

Berdasarkan hal-hal tersebut Para Pihak sepakat untuk menandatangani Kontrak tentang Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara Tahun Anggaran 2015, dengan dasar kontrak sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian;
3. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Kereta Api;
6. 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;
7. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM. 95 Tahun 2010 tentang Tenaga Perawatan Prasarana Perkeretaapian;
8. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM. 32 Tahun 2011 tentang Standar dan Tata Cara Perawatan Prasarana Perkeretaapian;
9. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM. 67 Tahun 2012 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara;
10. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP. 262 Tahun 2015 tentang Penugasan Kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) untuk melaksanakan pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara Tahun Anggaran 2015;
11. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP. 263 Tahun 2015 tentang Penugasan Kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) untuk

melaksanakan Perawatan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara Tahun Anggaran 2015.

Dalam kontrak kontrak tersebut pengertian dan istilah-istilah yang digunakan mempunyai arti dan penafsiran yang sama bagi Para Pihak, sebagai berikut:

1. Perkeretaapian adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas prasarana, sarana dan sumber daya manusia, serta norma, kriteria, persyaratan dan prosedur untuk penyelenggaraan transportasi kereta api.
2. Kereta api adalah sarana perkeretaapian dengan tenaga gerak, baling-baling berjalan sendiri maupun dirangkaikan dengan sarana perkeretaapian lainnya, yang akan ataupun sedang bergerak di jalan rel yang terkait dengan perjalanan kereta api.
3. Prasarana perkeretaapian adalah jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api agar kereta api dapat dioperasikan.
4. Jalur kereta api adalah jalur yang terdiri atas rangkaian petak jalan rel yang meliputi ruang manfaat jalur kereta api, ruang milik jalur kereta api, dan ruang pengawasan jalur kereta api termasuk bagian atas dan bawahnya yang diperuntukan bagi lalu lintas kereta api.
5. Jalan rel adalah satu kesatuan konstruksi yang terbuat dari baja, beton atau konstruksi lain yang terletak di permukaan, di bawah dan di atas tanah atau bergantung beserta perangkatnya yang mengarahkan jalannya kereta api.
6. Stasiun kereta api adalah tempat pemberangkatan dan pemberhentian kereta api.
7. Fasilitas pengoperasian kereta api adalah segala fasilitas yang diperlukan agar kereta api dapat dioperasikan.
8. Penyelenggara prasarana perkeretaapian adalah pihak yang menyelenggarakan prasarana perkeretaapian.
9. Persyaratan teknis prasarana perkeretaapian adalah ketentuan teknis yang menjadi standar spesifikasi teknis prasarana perkeretaapian.

commit to user

10. Perawatan prasarana perkeretaapian adalah kegiatan yang dilakukan untuk mempertahankan dan/atau memulihkan keandalan prasaranan perkeretaapian agar tetap laik operasi, yang terdiri dari perawatan berkala dan perbaikan.
11. Tenaga pengoperasian prasarana perkeretaapian adalah tenaga yang memenuhi kualifikasi, kompetensi, dan diberi kewenangan untuk melaksanakan pengoperasian prasarana perekeretaapian.
12. Pengoperasian prasarana perkeretaapian adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengoperasikan prasarana perkeretaapian.
13. Barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
14. Biaya Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) adalah dana yang disediakan Pemerintah untuk melaksanakan pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana Perkeretaapian milik Negara.
15. Verifikasi adalah penelitian kesesuaian antara realisasi dengan Kontrak atas pelaksanaan pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara.
16. Tim Verifikasi adalah pejabat/staf yang ditunjuk/diangkat oleh Direktorat Jenderal Perkeretaapian untuk melaksanakan verifikasi.
17. Konsultan Supervisi adalah pihak yang telah terikat Kontrak dengan Pihak Pertama untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh Pihak Kedua.

Selanjutnya ruang lingkup pekerjaan disebutkan dalam kontrak bahwa ruang lingkup kontrak adalah pelaksanaan pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian Milik Negara (IMO), meliputi: Perawatan prasarana perkeretaapian milik negara yaitu Perawatan berkala dan perbaikan untuk mengembalikan fungsinya agar laik operasi yang meliputi:

a. Perawatan Jalur Kereta api terdiri dari:

- 1) Perawatan rel; *commit to user*

- 2) Perawatan bantalan;
 - 3) Perawatan balas;
 - 4) Perawatan wesel;
 - 5) Perlintasan.
- b. Perawatan jembatan, terdiri dari:
- 1) Perawatan Jembatan;
 - 2) Perawatan terowongan.
- c. Perawatan Stasiun Kereta Api.
- d. Perawatan Fasilitas Operasi Kereta Api, terdiri atas:
- 1) Perawatan seluruh peralatan sinyal dan telekomunikasi;
 - 2) Perawatan instalasi listrik meliputi seluruh perawatan Listrik Aliran Atas dan Listrik umum untuk fasilitas pengoperasian prasarana perkeretaapian.
- e. Pengoperasian prasarana perkeretaapian, meliputi:
- 1) Pengaturan dan pengendalian perjalanan kereta api;
 - 2) Pengoperasian persinyalan, telekomunikasi dan instalasi listrik aliran atas;
 - 3) Pengaturan langsiran;
 - 4) Pemeriksaan dan penjagaan jalan ref, jembatan, terowongan dan pintu perlintasan resmi dijaga;
 - 5) Pelumasan wesel dan pintu perlintasan;
 - 6) Pekerjaan K3 (kebersihan, keindahan, keamanan).
- f. Rincian ruang lingkup kontrak sebagaimana dimaksud di atas secara lengkap tertuang dalam Lampiran dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari Kontrak ini.

Selanjutnya pelaksanaan perawatan prasarana perkeretaapian terdiri dari perawatan berkala dan perbaikan untuk mengembalikan fungsinya agar laik operasi.

Pihak Kedua dalam melaksanakan perawatan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud di atas dapat bekerja sama dengan badan usaha lain yang ditetapkan Pihak Kedua sesuai kaidah bisnis dan mekanisme yang

berlaku pada Pihak Kedua dan dilaporkan kepada Pihak Pertama pada saat verifikasi.

Selanjutnya dalam kontrak disebutkan bahwa dalam hal terdapat perubahan program kegiatan perawatan Prasarana Perkeretaapian sebagaimana tertuang dalam lampiran Kontrak ini akan dituangkan kedalam Addendum Kontrak.

Pelaksanaan pengoperasian prasarana perkeretaapian dilakukan oleh petugas pengoperasian prasarana perkeretaapian yang memenuhi persyaratan kualifikasi kecakapan. Pihak Kedua dalam melaksanakan pengoperasian prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat bekerja sama dengan badan usaha lain yang ditetapkan Pihak Kedua sesuai kaidah bisnis dan mekanisme yang berlaku pada Pihak Kedua dan dilaporkan kepada Pihak Pertama pada saat verifikasi.

Dalam hal terdapat perubahan program kegiatan pengoperasian prasarana Perkeretaapian sebagaimana tertuang dalam lampiran Kontrak ini akan dituangkan kedalam Addendum Kontrak.

Pihak Kedua segera melakukan perbaikan terhadap prasarana perkeretaapian dalam hal terjadi rintang jalan yaitu kejadian diluar kemampuan manusia atau bandana alam (banjir, kebakaran, longsor, gempa bumi dan huru-hara) atau akibat terjadinya kecelakaan (peristiwa luar biasa hebat/PLH). Dalam hal terjadi kejadian sebagaimana dimaksud di atas, Pihak Pertama segera melaksanakan pemeriksaan kondisi fisik bersama dengan Pihak Kedua yang dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan. Perbaikan sebagaimana dimaksud dapat dibiayai dan segera dilaksanakan terlebih dahulu oleh Pihak Kedua kemudian dicatat dan dilaporkan secara tertulis kepada Pihak Pertama. Terhadap biaya perbaikan sebagaimana dimaksud dilakukan verifikasi oleh Pihak Pertama setelah selesai perbaikan dan dituangkan dalam Berita Acara Verifikasi Perbaikan.

Berdasarkan Berita Acara Verifikasi Perbaikan pada ayat (4) biaya perbaikan akan dianggarkan oleh Pemerintah pada Tabun Anggaran berikutnya, sedangkan jangka waktu pelaksanaan kontrak atau jangka waktu

kontrak terhitung sejak 26 Maret 2015 sampai dengan tanggal 31 Desember 2015.

Selanjutnya dalam kontrak dicantumkan hak dan kewajiban Para Pihak. Disebutkan bahwa Pihak Pertama mempunyai hak untuk:

1. Meminta laporan-laporan secara periodik mengenai pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh Pihak Kedua;
2. Meminta keterangan-keterangan yang diperlukan untuk pemeriksaan terhadap pelaksanaan pekerjaan, kontrak pekerjaan serta data dukung pelaksanaan pekerjaan baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh pihak ketiga dari Pihak Kedua;

Kemudian Pihak Pertama mempunyai kewajiban untuk:

1. Melakukan Pemantauan, Verifikasi dan Evaluasi atas pekerjaan yang dilaksanakan oleh Pihak Kedua;
2. Membayar Pelaksanaan Pekerjaan sesuai hasil verifikasi kepada Pihak Kedua;
3. Memberikan fasilitas berupa sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh Pihak Kedua untuk kelancaran pelaksanaan pekerjaan;
4. Memberikan bukti potong PPH 23 dan bukti pungut/SSP PPN kepada Pihak Kedua;

Kemudian Pihak Kedua mempunyai hak untuk:

1. Menerima pembayaran berdasarkan hasil verifikasi oleh Pihak Pertama atas kemajuan fisik pekerjaan sesuai dengan harga satuan pekerjaan yang telah disepakati dalam kontrak;
2. Meminta fasilitas-fasilitas dalam bentuk sarana dan prasarana dari Pihak Pertama untuk kelancaran pelaksanaan pekerjaan;
3. Menerima bukti potong PPH 23 dan bukti pungut/SSP PPN dari Pihak Pertama;

Selanjutnya Pihak Kedua mempunyai kewajiban untuk:

1. Melaporkan pelaksanaan pekerjaan secara periodik kepada Pihak Pertama;
2. Melaksanakan dan menyelesaikan pekerjaan secara cermat, akurat dan penuh tanggung jawab dengan menyediakan tenaga kerja, bahan-bahan,

peralatan, angkutan ke atau dari lapangan, dan segala pekerjaan permanen maupun sementara yang diperlukan untuk pelaksanaan, penyelesaian dan perbaikan prasarana perkeretaapian;

3. Memberikan keterangan-keterangan yang diperlukan untuk pemeriksaan pelaksanaan, menyampaikan kontrak pekerjaan serta data dukung pelaksanaan pekerjaan baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh pihak ketiga sebelum Pelaksanaan Verifikasi kepada Pihak Pertama.

Selanjutnya untuk pelaporan ditentukan dalam kontrak bahwa Laporan Triwulan pelaksanaan pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara Tahun Anggaran 2015 oleh Pihak Kedua kepada Pihak Pertama paling lambat setiap tanggal 15 bulan pertama triwulan berikutnya. Untuk Laporan triwulan akhir pelaksanaan pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara Tahun Anggaran 2015 oleh Pihak Kedua kepada Pihak Pertama paling lambat tanggal 30 November 2015.

Selanjutnya pemantauan, pengawasan, evaluasi, verifikasi dan audit, Pihak Pertama melakukan pemantauan, pengawasan, evaluasi dan verifikasi pelaksanaan pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara Tahun Anggaran 2015. Pemantauan, pengawasan dan evaluasi dapat dilaksanakan oleh Pihak Pertama sewaktu-waktu apabila diperlukan. Untuk pelaksanaan pengawasan Pihak Pertama didampingi oleh Konsultan Supervisi yang ditunjuk oleh Pihak Pertama dan Balai Teknik Perkeretaapian. Verifikasi oleh Para Pihak dengan menugaskan Tim Verifikasi dan Evaluasi yang akan dilaksanakan pada setiap akhir termin pelaksanaan. Verifikasi harus sudah selesai dilaksanakan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah diterimanya laporan. Biaya pelaksanaan verifikasi sebagaimana dimaksud, dibebankan kepada Para Pihak sesuai ketentuan yang berlaku. Para Pihak melakukan evaluasi bersama terhadap pelaksanaan pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara pada akhir penyelesaian Kontrak. Pelaksanaan audit dapat dilakukan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Disebutkan juga dalam kontrak mengenai keadaan kahar (*force majeure*). Hal yang dimaksud keadaan kahar adalah hal-hal yang menghambat jalannya pelaksanaan pekerjaan yang tidak dapat diatasi oleh siapapun juga yang meliputi peperangan, pemberontakan, kekacauan dan huru-hara serta bencana alam yang dinyatakan resmi oleh Pemerintah sehingga Pihak Kedua tidak mampu melanjutkan pekerjaan. Dalam kondisi sebagaimana dimaksud, Para Pihak dapat dibebaskan dari tanggung jawab atas penyelesaian pelaksanaan pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara Tahun Anggaran 2015. Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kalender sejak terjadi Keadaan Kahar, Pihak Kedua harus memberitahukan secara tertulis kepada Pihak Pertama disertai dengan keterangan yang sah dari instansi yang berwenang. Setelah Pihak Pertama menerima pemberitahuan Keadaan Kahar dari Pihak Kedua, segera melakukan penelitian dan evaluasi terhadap pemberitahuan tersebut dan apabila alasan dari Pihak Kedua dapat diterima, maka Pihak Kedua dibebaskan dari tanggung jawab atas pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara Tahun Anggaran 2015. Adanya Keadaan Kahar tidak mengurangi kewajiban Pihak Kedua dari tanggung jawab untuk pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara Tahun Anggaran 2015 dan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya mengenai peringatan dan sanksi, Pihak Kedua tidak dibenarkan melakukan perubahan secara sepihak terhadap Pelaksanaan Pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara di luar yang telah ditetapkan. Perubahan Pelaksanaan Pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara dapat dilakukan dalam Kondisi Rintang Jalan ataupun Keadaan Kahar dengan memberitahukan serta menyerahkan laporan tertulis kepada Pihak Pertama. Apabila Pihak Kedua tidak memberitahukan atas perubahan pelaksanaan pekerjaan, maka Pihak Kedua diberikan Peringatan oleh Pihak Pertama. Peringatan tersebut dilakukan dengan bertahap yaitu, melalui Peringatan Pertama dan Peringatan Kedua. Peringatan Pertama dilaksanakan:

1. Apabila Pihak Kedua di dalam melaksanakan pekerjaan tidak sesuai dengan ketentuan Kontrak ini maka Pihak Pertama memberikan Surat Peringatan Pertama kepada Pihak Kedua;
2. Dalam Surat Peringatan Pertama akan dinyatakan dengan jelas pekerjaan yang tidak sesuai dengan Kontrak;
3. Selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal penerimaan Surat Peringatan Pertama, Pihak Kedua harus melaksanakan sesuai Isi Surat Peringatan.

Kemudian Peringatan Kedua dilaksanakan:

1. Apabila Isi Surat Peringatan Pertama yang dikeluarkan Pihak Pertama sampai baths waktu yang ditetapkan belum atau tidak dilaksanakan oleh Pihak Kedua, maka Pihak Pertama akan mengeluarkan Surat Peringatan Kedua yang isinya mengulangi atau mempertegas agar Isi Surat Peringatan Pertama dilaksanakan;
2. Segera setelah dikeluarkan Surat Peringatan Kedua, Pihak Pertama melakukan Peninjauan atau Penelitian di Lapangan untuk mengetahui apakah Isi Surat Peringatan Kedua tersebut sudah dilaksanakan oleh Pihak Kedua.

Apabila Pihak Kedua tidak mengindahkan Peringatan yang telah disampaikan oleh Pihak Pertama maka dikenakan Sanksi dalam bentuk peninjauan kembali atas Kontrak ini.

Nilai Kontrak IMO untuk tahun 2015 yang disepakati Para Pihak sebesar Rp. 1.471.843.612.000,- (Satu Trilyun Empat ratus Tujuh Puluh Satu Milyar Delapan ratus Empat Puluh Tiga Juta Enam Ratus Dua Belas Ribu Rupiah). Perincian nilai kontrak tercantum dalam Lampiran Kontrak setiap kontrak yang bersangkutan.

Selanjutnya terkait pembayaran, Pihak Kedua menyerahkan jaminan pelaksanaan sebesar 5% dari nilai kontrak yaitu Rp 73.592.180.600,- (Tujuh Puluh Tiga Milyar Lima Ratus Sembilan Puluh Dua Juta Seratus Delapan Puluh Ribu Enam Ratus Rupiah) bersamaan dengan penandatanganan Kontrak. Dalam penyelenggaraan kontrak dapat diberikan uang muka sebesar

20% dari harga kontrak seluruhnya atau sebesar Rp. 294.368.722.400,- (Dua Ratus Sembilan Puluh Empat Milyar Tiga Ratus Enam Puluh Delapan Juta Tujuh Ratus Dua Puluh Dua Ribu Empat Ratus Rupiah). Atas penerimaan uang muka tersebut, Pihak Kedua wajib menyerahkan Jaminan Uang Muka dengan besaran yang sama dengan nilai uang muka yang diterima. Nilai Jaminan Uang Muka secara bertahap dapat dikurangi secara proposional sebesar 20% dari nilai setiap termin yang diterima sesuai dengan Berita Acara Verifikasi.

Untuk tata cara pembayaran, pembayaran Uang Muka sebesar 20 % (dua puluh persen) dari harga kontrak seluruhnya atau sebesar Rp. 294.368.722.400,- (Dua Ratus Sembilan Puluh Empat Milyar Tiga Ratus Enam Puluh Delapan Juta Tujuh Ratus Dua Puluh Dua Ribu Empat Ratus Rupiah), akan dibayarkan setelah Kontrak ditandatangani oleh kedua belah pihak dan Pihak Kedua mengajukan permohonan dan menyerahkan Jaminan Uang Muka yang besarnya sekurang-kurangnya sama dengan jumlah uang muka yang akan diterima, dan uang muka tersebut dikembalikan secara berangsur-angsur pada pembayaran prestasi pekerjaan secara proporsional.

Pembayaran dilaksanakan dalam 3 (tiga) termin berdasarkan atas permohonan/tagihan dari Pihak Kedua kepada Pihak Pertama, yaitu:

1. Termin pembayaran pertama maksimal sebesar 50% dari nilai kontrak dikurangi 50% dari pengembalian uang muka yang akan di bayarkan kepada Pihak Kedua untuk pekerjaan yang telah dilaksanakan pada Bulan April, Mei dan Juni yaitu sebesar Rp. 735.921.806.000,- (Tujuh Ratus Tiga Puluh Lima Milyar Sembilan Ratus Dua Puluh Satu Juta Delapan Ratus Enam Ribu rupiah) dibayar pada Bulan Agustus 2015 serta telah diverifikasi oleh Tim Verifikasi dengan dibuktikan melalui berita acara verifikasi.
2. Termin pembayaran Kedua sebesar 40% dari nilai kontrak dikurangi 50% dari pengembalian uang muka yang akan di bayarkan kepada Pihak Kedua untuk pekerjaan yang telah dilaksanakan pada Bulan Juli, Agustus dan September yaitu sebesar Rp. 588.737.444.800,- (Lima Ratus Delapan

Puluh Delapan Milyar Tujuh Ratus Tiga Puluh Tujuh Juta Empat Ratus Empat Puluh Empat Ribu Delapan Ratus Rupiah) dibayar pada Bulan Oktober 2015 serta telah diverifikasi oleh Tim Verifikasi dengan dibuktikan melalui berita acara verifikasi.

3. Termin pembayaran Ketiga sebesar 10% dari nilai kontrak yang akan di bayarkan kepada Pihak Kedua untuk pekerjaan yang telah dilaksanakan pada bulan Oktober, November dan Desember yaitu sebesar Rp. 147.184.361.200,- (Seratus Empat Puluh Tujuh Milyar Seratus Delapan Puluh Empat Juta Tiga Ratus Enam Puluh Satu Ribu Dua Ratus Rupiah) dibayar pada Bulan Desember 2015 dengan menyerahkan asli jaminan/garansi pembayaran dari Bank Umum yaitu sebesar nilai pekerjaan yang belum diselesaikan. Untuk menerima pembayaran sebagaimana dimaksud Pihak Kedua mengajukan permohonan dilengkapi:
 - a. Tagihan (*invoice*);
 - b. Surat Setoran Pajak atas PPn;
 - c. Surat Setoran Pajak atas PPH pasal 23;
 - d. Faktur Pajak;
 - e. Berita Acara Pembayaran (BAP)
 - f. Kuitansi Pembayaran;
 - g. Referensi Bank;
 - h. Laporan Triwulan Pelaksanaan Pekerjaan yang telah dilaksanakan;

Selanjutnya, dalam rangka pengembalian Jaminan Bank, Pihak Kedua menyampaikan:

1. Berita Acara Penyelesaian Pekerjaan;
2. Berita Acara Sarah Terima Pekerjaan.

Proses pembayaran dilakukan oleh Pihak Pertama kepada Pihak Kedua melalui rekening *Virtual Account* yang nomornya akan disampaikan pada saat penagihan.

Biaya Meterai untuk Pekerjaan ini menjadi beban dan tanggung jawab Pihak Kedua. Pajak-pajak yang ada atau timbul setelah dibuat atau

commit to user

ditandatangani Kontrak ini dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundangan.

Selanjutnya, penyelesaian perselisihan apabila terjadi ketidaksesuaian atau perselisihan antara Para Pihak terhadap segala hal yang berhubungan dengan pelaksanaan Kontrak, maka Para Pihak berusaha menyelesaikan ketidaksesuaian atau perselisihan tersebut dengan cara musyawarah mufakat. Apabila Para Pihak gagal mencapai penyelesaian secara musyawarah mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka PARA PIHAK sepakat menyelesaikan melalui Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

Untuk adanya amandemen, apabila terjadi perubahan-perubahan dalam kontrak, akan dilakukan perubahan Kontrak dalam bentuk Amandemen, berdasarkan kesepakatan Para Pihak dan dibuat sebelum Kontrak berakhir. Amandemen tersebut, merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari Kontrak. Kontrak dibuat rangkap dua, ditandatangani pada hari dan tanggal sebagaimana tersebut pada awal Kontrak, dibubuhi meterai cukup, rangkap 2 (dua) asli, masing-masing untuk Pihak Pertama dan Pihak Kedua yang mempunyai kekuatan hukum yang sama dan digandakan 5 (lima) rangkap salinannya.

Untuk kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) selanjutnya, yaitu tahun 2016 sampai dengan tahun 2019 isinya sama atau hampir sama, dengan perbedaan pada dasar hukum dan jangka waktu serta besarnya biaya Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO). Perbedaan tersebut peneliti uraikan sebagai berikut:

1. Tahun 2016, dasar hukum ditambah dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP.27 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada PT Kereta Api Indonesia (PERSERO) Untuk Melaksanakan Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara Tahun Anggaran 2016. Jangka Waktu Kontrak sejak tanggal 1 Januari 2016 sampai dengan tanggal 31 Desember 2016. Untuk besarnya nilai kontrak yang disepakati Para Pihak sebesar Rp 1.650.000.000.000; (Satu Triliun Enam Ratus Lima

Puluh Miliar Rupiah) sudah termasuk keuntungan/margin 10% (sepuluh perseratus) dan PPN 10% (sepuluh perseratus). Selanjutnya mengenai uang muka disepakati bahwa diberikan uang muka sebesar 20% (dua puluh persen) dari Nilai Kontrak atau sebesar Rp.330.000.000.000,- (Tiga Ratus Tiga Puluh Miliar Rupiah).

2. Tahun 2017, dasar hukum ditambah dengan
 - a. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2015 tentang Kementerian Perhubungan;
 - b. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM. 95 Tahun 2010 tentang Tenaga Perawatan Prasarana Perkeretaapian;
 - c. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM. 67 Tahun 2012 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 156 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 67 Tahun 2012 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian;
 - d. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP.900 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) untuk melaksanakan Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara Tahun Anggaran 2017.
3. Selanjutnya untuk jangka waktu, kontrak mulai berlaku sejak 1 Januari 2017 sampai dengan tanggal 31 Desember 2017 dengan Biaya perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara (IMO) sebesar Rp 1.650.000.000.000,- (Satu Triliun Enam Ratus Lima Puluh Miliar Rupiah), dengan rincian sebagai berikut: Pekerjaan perawatan prasarana perkeretaapian Rp 807.584.929.800,- (delapan ratus tujuh miliar lima ratus delapan puluh empat juta Sembilan ratus dua puluh sembilan delapan ratus rupiah); Pekerjaan pengoperasian prasarana Rp 842.415.070.200,- (delapan ratus empat puluh dua miliar empat ratus lima belas juta tujuh puluh ribu dua ratus rupiah). Terhadap pelaksanaan pekerjaan tersebut, Pihak Kedua

diberikan keuntungan (*margin*) sebesar 10% (sepuluh perseratus). Biaya Perawatan dan Pengoperasian (IMO) dimaksud, secara rinci tercantum dalam Lampiran Kontrak. Kemudian untuk uang muka yang disepakati Pihak Kedua diberi uang muka sebesar 20% (dua puluh perseratus) dari Nilai Kontrak atau sebesar Rp 330.000.000.000,- (tiga ratus tiga puluh miliar rupiah) dengan rincian sebagai berikut:

- a. Pekerjaan perawatan prasarana perkeretaapian Rp 161.516.985.960,- (seratus enam puluh satu miliar lima ratus enam belas juta sembilan ratus delapan puluh lima ribu sembilan ratus enam puluh rupiah);
- b. Pekerjaan pengoperasian prasarana perkeretaapian Rp 168.483.014.040,- (seratus enam puluh delapan miliar empat ratus delapan puluh tiga juta empat belas ribu empat puluh rupiah).

Namun dalam pelaksanaannya terdapat perubahan Biaya Perawatan dan Pengoperasian (IMO), hal tersebut tertuang dalam Addendum Nomor 2 Kontrak Nomor 13/KTRIPFPP-KA/XII/2016 dan Nomor KL.701/XII/48/KA-2016 tanggal 30 Desember 2016 tentang Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2017 Nomor 31/KTR-ADD/IMO/X/2017 dan Nomor KL.701/X/15/KA-2017 yang ditandatangani pada 9 Oktober 2017. Biaya perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara (IMO) yang disepakati dalam Addendum Nomor 2 tersebut sebesar Rp 1.230.065.002.000,- (Satu Triliun Dua Ratus Tiga Puluh Miliar Enam Puluh Lima Juta Dua Ribu Rupiah) dengan rincian sebagai berikut:

- a. Pekerjaan perawatan prasarana perkeretaapian Rp 436.211.300.000,- (Empat Ratus Tiga Puluh Enam Miliar Dua Ratus Sebelas Juta Tiga Ratus Ribu Rupiah);
 - b. Pekerjaan pengoperasian prasarana perkeretaapian Rp 793.853.702.000,- (Tujuh Ratus Sembilan Puluh Tiga Miliar Delapan Ratus Lima Puluh Tiga Juta Tujuh Ratus Dua Ribu Rupiah).
4. Tahun 2018, dasar hukum ditambah dengan:
- a. Peraturan Direktur Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan

Nomor HK.207/SK/144/DJKA/7/15 tentang *Standard Operating Procedure* (SOP) Prosedur Operasi Baku (POB) Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO);

- b. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP 1140 Tahun 2017 tanggal 29 Desember 2017 tentang Penugasan Kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) untuk Melaksanakan Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara Tahun Anggaran 2018.

Selanjutnya untuk jangka waktu kontrak mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 2018 sampai dengan tanggal 31 Desember 2018. Biaya Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) yang disediakan oleh Pemerintah sebesar Rp 1.325.000.000.000,- (Satu Triliun Tiga Ratus Dua Puluh Lima Miliar Rupiah) termasuk PPN 10% (sepuluh perseratus). Terhadap pelaksanaan pekerjaan tersebut Pihak Kedua diberikan keuntungan (*margin*) sebesar 10% (sepuluh perseratus). Biaya Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara secara rinci tercantum dalam Lampiran Kontrak.

Untuk tahun 2018 juga ada perubahan Biaya Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) yang dituangkan dalam Addendum II Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2018 Nomor: 01/KTR-SP4KA/IMO/I/2018 Nomor: KL.701/I/8/KA-2018 Nomor: 23.2/ADD-KTR /IMO/11/2018 Nomor: KL.701/XI/1/KA-2018 Tanggal: 2 November 2018, sehingga nilai Nilai Biaya IMO TA. 2018 adalah sebesar Rp 1,325,000,000,000 (Satu Trilyun Tiga Ratus Dua Puluh Lima Milyar Rupiah).

5. Tahun 2019

Biaya Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) tahun 2019 disediakan oleh Pemerintah dengan Nilai Kontrak sebesar Rp.1.108.959.355.970,- (Satu Triliun Seratus Delapan Miliar Sembilan Ratus Lima Puluh Sembilan Juta Tiga Ratus Lima Puluh Lima Ribu Sembilan Ratus Tujuh Puluh Rupiah) sudah termasuk PPN 10%

(sepuluh perseratus), yang tertuang dalam Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2019 Nomor: 01/KTR-SP4KA/IMO/I/2019 dan Nomor: KL.701/I/3/KA-2019 Tanggal: 4 Januari 2019.

C. Skema *Track Access Charge (TAC)* PT Kereta Api Indonesia (Persero)

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

Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Perhubungan. Selanjutnya berdasarkan PP 11/2015 maka Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.62 Tahun 2013 diubah dengan 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 (TAC) ditetapkan sebesar $75\% \times \text{IMO}$ ³⁷⁸.

Berdasarkan hasil penelitian, wawancara dengan *Manager Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero), diperoleh informasi bahwa Pembayaran *Track Access Charge (TAC)* PT Kereta Api Indonesia (Persero) dilakukan melalui mekanisme sebagai berikut:³⁷⁹

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 Perubungan 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:

³⁷⁸ 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.

³⁷⁹ Hasil wawancara dengan *Manager Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero), 5 September 2019.

1. Mekanisme pelaporan yang bertingkat dan bertele-tele mengharuskan penambahan organisasi baru baik di lingkungan Kementerian Perhubungan 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 huruf b tersebut di atas.

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) yang seharusnya diberikan kemudahan dan kesederhanaan

commit to user

dalam tata kelola birokrasi sehingga rakyat pengguna moda transportasi kereta api disejahterakan.

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.

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

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.

D. TAC sebagai Target Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

Pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah dalam pelayanan, pengaturan, perlindungan masyarakat, kepastian hukum, dan pengelolaan kekayaan negara, termasuk pemanfaatan sumber daya alam, dalam rangka pencapaian tujuan nasional serta kemandirian bangsa sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat mewujudkan suatu bentuk penerimaan negara yang disebut sebagai Penerimaan Negara Bukan pajak.

commit to user

Dalam menegakkan prinsip kepastian hukum, norma positif dalam sistem peraturan perundang-undangan dipandang sebagai sumber hukum formal yang paling utama. Dengan demikian, maka undang-undang yang dibuatnya mampu mengakomodasi dan mengantisipasi setiap perilaku dan perbuatan hukum.³⁸⁰

Guna mengoptimalkan penerimaan negara dan meningkatkan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah dalam pelayanan, pengaturan, perlindungan masyarakat, kepastian hukum, dan pengelolaan kekayaan negara, termasuk pengelolaan sumber daya alam yang berkesinambungan, dilakukan penyempurnaan pengaturan atas pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak agar lebih profesional, terbuka, serta bertanggung jawab dan berkeadilan.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, disebutkan bahwa Penerimaan Negara Bukan pajak yang selanjutnya disingkat PNBP adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang menjadi penerimaan pemerintah pusat di luar penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara.³⁸¹

Pasal 2 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor: PM 84 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Direktorat Jenderal Perkeretaapian, ruang lingkup Pengaturan Petunjuk Pelaksanaan Jenis Dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak, meliputi:³⁸²

1. jenis PNBP;
2. pelaksanaan PNBP;
3. pengenaan tarif atas jenis PNBP yang berlaku pada Direktorat Jenderal

³⁸⁰ Syarif Mappiasse, *Logika Hukum Pertimbangan Putusan Hakim*, Prenada Media Group, Jakarta, 2017, hlm. 5.

³⁸¹ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

³⁸² Peraturan Menteri Perhubungan Nomor: PM 84 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Direktorat Jenderal Perkeretaapian.

Perkeretaapian;

4. tata cara penagihan, penyeteran, dan pelaporan PNBPN;
5. pembinaan.

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.³⁸³

Disebutkan dalam Lampiran II Peraturan Presiden Nomor 107 Tahun 2017 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara disebutkan bahwa Rincian Penerimaan Negara Bukan Pajak Tahun 2018 yang berasal dari Pendapatan Penggunaan Prasarana Perkeretaapian/ *Track Acces Charge* berjumlah Rp 1.236.552.350.000,-³⁸⁴

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.

³⁸³ Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Perhubungan.

³⁸⁴ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 107 Tahun 2017 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018.

Sebagaimana telah disinggung di BAB I, Pasal 154 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian, besarnya biaya penggunaan prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan pedoman penetapan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian yang ditetapkan oleh Pemerintah. Selanjutnya Pemerintah menerbitkan 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.³⁸⁵

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 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. 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

³⁸⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Kereta Api.

mengakibatkan terjadinya gangguan operasional perjalanan kereta api yang pada gilirannya *on time performance* PT Kereta Api Indonesia (Persero) tidak tercapai sepenuhnya.³⁸⁶ 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)³⁸⁷ meningkat dan bahkan mengakibatkan terjadinya kecelakaan kereta api semakin meningkat dengan puncaknya terjadi puncak permasalahan mengakibatkan meningkatnya kecelakaan KA yang puncaknya terjadi pada “Tragedi Kecelakaan Kereta api di Petarukan Pemalang Jawa Tengah Tahun 2010” yang mengakibatkan 33 orang tewas³⁸⁸.

³⁸⁶ Kementerian Perhubungan, *Rencana Strategis Kementerian Perhubungan 2015-2019 Bidang Perkeretaapian*, hlm. 26.

³⁸⁷ 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 langiran atau membahayakan keselamatan orang karena gerak kereta api, langiran, atau gerak sarana walaupun kejadian tersebut tidak menimbulkan kecelakaan kereta api

³⁸⁸ 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 Argo 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,

Ketika terjadi 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 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.
- (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);

dengan tujuan Jakarta-Semarang. (Bg)., investasi dan meningkatnya kinerja *profit taking* (kinerja keuangan), yang dimulai sejak tahun 2009.

- 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*).³⁸⁹

Akibatnya terjadi *backlog* perawatan prasarana perkeretaapian sehingga mengakibatkan terjadinya gangguan operasional perjalanannya kereta api yang pada gilirannya *on time performance* PT Kereta Api Indonesia (Persero) tidak sepenuhnya tercapai.³⁹⁰ 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

³⁸⁹ Penelitian Nathalia (2016) menunjukkan bahwa kebijakan PNBPN atas TAC sudah memiliki pertanggung jawaban Undang-undang dan dilaksanakan dengan konsep seperti retribusi. Proses dan pengelolaan PNBPN TAC terdiri dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan realisasi. dan (3) permasalahan kebijakan PNBPN TAC adalah masalah uang muka biaya IMO dan belum adanya pemisahan serta pembagian yang jelas untuk aset prasarana perkeretaapian antara PT KAI dengan Ditjen KA.

³⁹⁰ *Backlog* adalah kesenjangan yang terjadi akibat tidak terpenuhinya kebutuhan perawatan prasarana dan sarana sesuai dengan standar atau ketentuan yang berlaku. Sehingga backlog dapat dikatakan sebagai beban untuk merekonstruksi kembali prasarana dan sarana yang kondisinya dibawah standar. (Kementerian Perhubungan, 2005)

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 keselamatan, keamanan, kenyamanan, kecepatan dan kelancaran, ketepatan, ketertiban dan keteraturan, keefisienan, 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:³⁹¹

- (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 (Fp) 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.

³⁹¹ 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.

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 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 Perkeretaapian³⁹² milik negara (IMO) adalah dana yang disediakan Pemerintah untuk melaksanakan pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara³⁹³. 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 operasinonal 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)*, *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).

³⁹² Lihat Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2016 Nomor 01/KTR/PPFPP-KA-2016 – HK.221/I/28/KA-2016, Pasal 2 angka 14, Pengoperasian prasarana perkeretaapian adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengoperasikan prasarana perkeretaapian.

³⁹³ Lihat Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2016 Nomor 01/KTR/PPFPP-KA-2016 – HK.221/I/28/KA-2016, Pasal 2 angka 15.

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 ayat terkait *Track Access Charge* (TAC) yang harus 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 pemberlakuan *Track Access Charge* (TAC) merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang dibebankan kepada direktoratnya. Karena *Track Access Charge* (TAC) oleh PT Kereta Api Indonesia (Persero), PT Kereta Api Indonesia (Persero) *Track Access Charge* (TAC) akan dibebankan 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.³⁹⁴

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.³⁹⁵

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 dikerjasamakan antara pemerintah dengan Badan Usaha di bidang perkeretaapian umum adalah Penyelenggaraan prasarana perkeretaapian dan penyelenggaraan sarana perkeretaapian meliputi:³⁹⁶

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

³⁹⁴ Kompasiana, *Anggaran IMO Turun, PT.KAI (Persero) Harus Menutup Kekurangan*, <https://www.kompasiana.com/perempuanbergerak/5aa5c8f4cbe5233ed7137933/anggaran-imo-turun-pt-kai-persero-harus-menutup-kekurangan>, diakses 22 Januari 2020

³⁹⁵ PT KAI Commuter Jabodetabek, *Pedoman Tata Kelola Perusahaan PT KAI Commuter Jabodetabek*.

³⁹⁶ Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 16 Tahun 2015 tentang Konsesi Dan Bentuk Kerjasama Lainnya Antara Pemerintah Dengan Badan Usaha Di Bidang Perkeretaapian Umum

Selanjutnya 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 (TAC) ditetapkan sebesar $75\% \times \text{IMO}$ ³⁹⁷.

Sejak restrukturisasi perusahaan perkeretaapian dari PJKA menjadi Perumka pata tahun 1990 dan sekarang menjadi PT KAI sampai dengan tahun 2015 mekanisme restrukturisasi pemerintah yang berkaitan dengan IMO dan TAC dilakukan dengan skema IMO sama dengan TAC ($\text{IMO}=\text{TAC}$). 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

³⁹⁷ 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.

rakyat sebagaimana dimaksud dalam Sila Kelima Pancasila yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Meksnisme 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) 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).³⁹⁸ 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

commit to user

³⁹⁸ Taufik Hidayat, *Op.Cit.*, hlm. 65.

Pelayanan Umum Kereta Api Kelas Ekonomi, Biaya Perawatan dan Pengoperasian serta Biaya penggunaan Prasarana Kereta Api.³⁹⁹

Kewajiban Pemerintah adalah sebagai berikut:⁴⁰⁰

1. Membiayai kegiatan pelayanan umum angkutan kereta api penumpang kelas ekonomi yang ditetapkan oleh Pemerintah (*Public service Obligation/ PSO*).
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). Skema PSO, IMO dan TAC yang direkomendasikan Bank Dunia dalam REP (*Railway Efficiency Project*) ternyata tidak terbukti mampu meningkatkan kualitas

³⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 65-66.

⁴⁰⁰ Lubis, Harun Al-Rasyid S. dan Pamungkas Nurullah, "Recent Development Of Indonesian Railway Institution", *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, Vol. 7, 2007, 1886-1901.

layanan Kereta Api (KA).⁴⁰¹ Nilai PSO yang diberikan dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Tahun 2005, PSO yang dicairkan sebesar Rp 270 miliar, meningkat di tahun 2006 menjadi Rp 350 miliar, dan 2007 menjadi Rp 425 miliar, tetapi kualitas layanan kereta api - terutama kelas ekonomi - semakin buruk. Tidak hanya *headway* yang tidak pasti, kondisi keamanan yang rawan, dan tingkat keselamatan yang terus menurun. Angka kecelakaan kereta api terus meningkat, 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 terguling⁴⁰². 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

⁴⁰¹ World Bank, *Railway Efficiency Project*, diunduh dari <http://www.worldbank.org/projects/P004026/railway-efficiency-project?lang=en>, pada 26 Januari 2020. *commit to user*

⁴⁰² Siti Khoirun Nikmah Valentina Sri Wijiyati (Tim Riset Pep), *Op.Cit.*, hlm. 10.

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.⁴⁰³

Pembayaran *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* PT Kereta Api Indonesia (Persero) dilakukan melalui mekanisme sebagai berikut :

1. Surat Perintah *Self Assessment Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*⁴⁰³
2. *Self Assessment Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*
3. Penyampaian Hasil *Self Assessment Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*
4. Surat Perintah Pembayaran *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*
5. Pembayaran *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*
6. Verifikasi *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*
7. Pencairan *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*

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 :

1. Mekanisme pelaporan yang bertingkat dan bertele-tele mengharuskan penambahan organisasi baru baik di lingkungan Kementerian Perhubungan 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

commit to user

⁴⁰³ *Ibid.*, hlm. 25.

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*; *Self Assessment*; Penyampaian Hasil *Self Assessment*; Surat Perintah Pembayaran; Pembayaran; Verifikasi; dan Pencairan *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* 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.

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 karena total realisasi biaya perawatan prasarana perkeretaapian *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* yang dilakukan oleh PT KAI sebesar 11.212.786.378.676,- karena pemerintah hanya menyediakan biaya perawatan prasarana perkeretaapian *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)* sebesar Rp. 5.169.725.280.000,-

Tabel 4.2. **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).

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.

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 faktor 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).

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)⁴⁰⁴. 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 SKB 1999. Adapun perhitungan TAC berdasarkan SKB 1999 adalah $TAC = (IMO + \text{depresiasi}) \times \text{koefisien } f$.⁴⁰⁵

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 IMO⁴⁰⁶.

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

⁴⁰⁴ 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

⁴⁰⁵ 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

⁴⁰⁶ Agunan Samosir, *Op.Cit.*, hlm. 12.

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.

Kereta api merupakan salah satu moda transportasi yang banyak diminati karena keunggulannya. Ketepatan waktu dan kenyamanan menjadikan kereta api sebagai andalan masyarakat untuk bepergian jarak pendek, menengah maupun jarak jauh. Kereta api memiliki jalur terpisah sehingga terbebas dari kemacetan dan memiliki kecepatan lebih tinggi dari mobil atau bus sehingga waktu perjalanan lebih singkat. Selain itu, kereta api memiliki kapasitas angkut yang besar untuk sekali perjalanan atau bersifat massal serta hemat bahan bakar, hemat pemakaian lahan, ramah lingkungan, rendah polusi serta adaptif terhadap perkembangan teknologi.

PT. Kereta Api Indonesia (Persero) atau biasa disingkat PT. KAI adalah Badan Usaha Milik Negara yang memiliki peran sebagai penyelenggara sarana perkeretaapian di Indonesia. Peran ini memiliki kewajiban untuk melakukan penyediaan dan pengoperasian jasa angkutan kereta api di Indonesia. PT. KAI menawarkan pelayanan kereta api penumpang dan kereta api barang. Untuk jenis pelayanan kereta api penumpang, PT. KAI menawarkan kereta api kelas eksekutif, bisnis, ekonomi, kereta api lokal dan komuter. Sementara kereta barang, jenis pelayanan yang ditawarkan oleh PT. KAI adalah kereta api barang umum (*Parcel* dan *Parcel* ONS) dan kereta api barang khusus (logistik, peti kemas, kontainer, BBM, batubara, semen, pupuk, klinkers, pulp, CPO).

Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, telah diatur kebijakan pembiayaan perkeretaapian nasional yang memberi kesempatan pada pihak swasta untuk berperan serta, dalam rangka mendorong berlakunya era multioperator. Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2012, kebijakan pembiayaan perkeretaapian nasional itu, dituangkan dalam Kewajiban Pelayanan Publik dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian (PSO), Biaya Penggunaan Prasarana

Perkeretaapian Milik Negara (TAC), serta Biaya Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO), lebih jauh disebutkan bahwa setiap penyelenggara sarana perkeretaapian yang menggunakan prasarana perkeretaapian wajib membayar biaya penggunaan prasarana perkeretaapian kepada Badan Usaha penyelenggara prasarana perkeretaapian, atau biasa disebut *Track Access Charge* (TAC). Kemudian dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM.62 Tahun 2013 tentang Pedoman Perhitungan Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian disebutkan bahwa biaya penggunaan prasarana perkeretaapian atau *Track Access Charge* (TAC) adalah biaya yang harus dibayar oleh penyelenggara sarana perkeretaapian untuk penggunaan prasarana perkeretaapian yang dioperasikan oleh penyelenggara prasarana perkeretaapian. Pada peraturan ini dijelaskan tata cara perhitungan besaran TAC dan juga perhitungan IMO (*Infrastructure Maintenance and Operation*) yang harus disediakan Pemerintah selaku pemilik prasarana perkeretaapian untuk merawat dan mengoperasikan prasarana perkeretaapian seperti rel, persinyalan, peralatan telekomunikasi dan aliran listrik yang merupakan milik negara. Selain itu diatur pula tata cara perhitungan besaran TAC yang diperbaharui kembali dengan adanya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Perhubungan. Selanjutnya berdasarkan PP 11 Tahun 2015 maka Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.62 Tahun 2013 diubah dengan 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 (TAC) ditetapkan sebesar $75\% \times IMO^{407}$.

⁴⁰⁷ 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.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.62 Tahun 2013 yang telah diubah dengan 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) yang harus dibayarkan PT KAI. PT KAI 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).

Selain itu, pemberlakuan TAC ini untuk memenuhi target Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang dibebankan kepada direktorat perkeretaapian. Selain dari TAC, pemasukan Ditjen Perkeretaapian ke PNBP berasal dari biaya sertifikasi awak sarana perkeretaapian, biaya sertifikasi Pengatur Perjalanan Kereta Api dan Pengendali Perjalanan KA, biaya sertifikat Penjaga Perlintasan KA, serta biaya kalibrasi peralatan pengujian sarana perkeretaapian.

Berdasar uraian di atas, bahwa perkeretaapian sebagai salah satu moda transportasi yang memiliki karakteristik dan keunggulan khusus, dengan penerapan tujuan, prinsip dan asas-asas pelayanan publik dalam bidang perkeretaapian, khususnya di PT KAI diharapkan keunggulan dan karakteristik perkeretaapian tersebut dapat terwujud dan peran perkeretaapian lebih meningkat dalam upaya pengembangan sistem transportasi nasional secara terpadu. Penyelenggaraan perkeretaapian tersebut dimulai dari pengadaan, pengoperasian, perawatan, dan pengusahaan yang diatur dan dilaksanakan sesuai tujuan, prinsip dan asas-asas pelayanan publik sehingga dapat terselenggara angkutan kereta api yang menjamin keselamatan, aman, nyaman, cepat, tepat, tertib, efisien, serta terpadu dengan moda transportasi lain. Dengan demikian, terdapat keserasian dan keseimbangan beban antarmoda transportasi yang mampu meningkatkan penyediaan jasa angkutan bagi mobilitas angkutan orang dan barang, serta aspek ekonomis yang *profit oriented* juga tercapai.

commit to user

Sebagaimana telah disinggung di atas, 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 kebijakan 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*. 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 penatakelolaan, aspek yang relatif diabaikan tersebut justru merupakan kekuatan utama yang harus diberi ruang, agar tercapainya pengelolaan yang berkelanjutan.⁴⁰⁸

Konflik sangat membatasi pola operasi kereta api yang berdampak pula pada operasional perjalanan kereta api yang berimplikasi pada kualitas prasarana dan sarana perkeretaapian menurun, mengganggu *on time performance* operasi kereta api berupa keterlambatan keberangkatan dan kedatangan kereta api, dan bahkan dapat berpotensi menyebabkan gangguan operasional kereta api. Hal lain dengan adanya pengembangan kompetisi perusahaan perkeretaapian multi operator dan multi akses masih banyak kelemahan baik yang terkait dengan prosedur, tata kelola administrasi dan

⁴⁰⁸ Lihat Edi Sukmoro, Adi Sulistiyono, Lego Karjoko, 2019, Restructuration of Public Service Obligation (PSO, Infrastructure Maintenance and Operation (IMO), Access Charge (TAC) on PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Based on Justice, *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, volume 358, hlm. 213-217.

birokarasi yang panjang dan berbeli-belit sehingga menimbulkan permasalahan di lapangan. Diantaranya formulasi kebijakan atau tahapan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian skema *public service* belum konsisten dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. 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, pertanggungjawaban, kemandirian, kesetaraan dan kewajaran terkait *public service*, sehingga menjadi polemik yang selalu berulang dan tidak berujung pangkal.

Pengaturan kewajiban menjalankan *Good Corporate Governance* yakni berdasarkan nilai-nilai *transparency*, *accountability*, *responsibility*, *independency* dan *fairness*⁴⁰⁹ pada perusahaan perkeretaapian tidak koheren dengan asas *public service*. 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 PSO, IMO dan TAC dari regulator perkeretaapian. Pelaksanaan pembayaran PSO, IMO dan TAC tidak akuntabel terhadap kejelasan fungsi, struktur, sistem serta pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan tidak terlaksana secara efektif. Pelaksanaan pembayaran PSO, IMO dan TAC tidak dapat dipertanggungjawabkan dalam

⁴⁰⁹ Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.

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 PSO karena adanya intervensi dari pihak operator yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak ada kesetaraan dan kewajiban dalam pelaksanaan PSO, IMO dan 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 PSO, IMO dan TAC.

Das Sollen Pemerintah 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 PNPB yang besarnya ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (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 Perkeretapian yang menggunakan prasarana perkeretaapian milik pemerintah. Dan sebaliknya PT Kereta Api Indonesia (Persero) tidak dibebani biaya penggunaan prasarana perketaapian (*Track Access Charge*).⁴¹⁰

Akibatnya terjadi *backlog* perawatan prasarana perkeretaapian sehingga mengakibatkan terjadinya gangguan operasional perjalanya kereta api yang pada gilirannya *on time performance* PT Kereta Api Indonesia (Persero) tidak sepenuhnya tercapai. Tujuan penyelenggaraan perekeretaapian 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

⁴¹⁰ Mohammed Ali Berawi, Perdana Miraj, Abdur Rohim Boy Berawi, Nahry and Jachrizal Sumabrata, (2017) Track access charge for Indonesian railways using full cost method: improving industry competitiveness, *MATEC Web of Conferences*, 101, 05002 (2017), 1-5.

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 keselamatan, keamanan, kenyamanan, kecepatan dan kelancaran, ketepatan, ketertiban dan keteraturan, keefisienan, 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:⁴¹¹

- (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.

⁴¹¹ 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.

- (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 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 Perkeretaapian⁴¹² milik negara (IMO) adalah dana yang disediakan Pemerintah untuk melaksanakan pekerjaan perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara⁴¹³. Namun Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 122 tahun 2015 perubahan atas PM 62 tahun 2013 tentang 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 operasinonal Perjalanan Kereta Api (PERKA), PT Kereta Indonesia (Persero) harus mengeluarkan biaya *Infrastructure Maintenance and Operation (IMO)*. PT Kereta Api Indonesia (Persero) harus

⁴¹² Lihat Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2016 Nomor 01/KTR/PPFPP-KA-2016 – HK.221/I/28/KA-2016, Pasal 2 angka 14, Pengoperasian prasarana perkeretaapian adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengoperasikan prasarana perkeretaapian.

⁴¹³ Lihat Kontrak Perawatan Dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara (IMO) Tahun Anggaran 2016 Nomor 01/KTR/PPFPP-KA-2016 – HK.221/I/28/KA-2016, Pasal 2 angka 15.

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)*, *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 ayat (4) terkait *Track Access Charge (TAC)* yang harus 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)*.

Berdasar uraian di atas dapat dianalisis bahwa negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum, artinya semua tindakan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku bukan atas kekuasaan belaka.³⁵ Negara hukum yang dibentuk adalah sebagai modal dan sudah merupakan cita-cita dari para pendiri negara Indonesia dalam mendirikan pemerintahan negara ini antara lain untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum.³⁶ Penjabaran dari cita-cita tersebut tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945 Amandemen IV, sebagai berikut:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas 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-besarnya kemakmuran rakyat."

commit to user

Dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) tersebut, terdapat peran penting Negara dalam rangka menyejahterakan dan memakmurkan rakyatnya, dengan cara menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, serta menguasai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Menguasai di sini bukan berarti memiliki atau menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara *de facto*, namun negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia yang diberikan wewenang atau hak mengatur peruntukannya untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Peran sewa penggunaan presarana perkeretaapian atau *Track Access Charge* terhadap kesejahteraan rakyat bagi penumpang kereta api dan/atau pemilik barang yang diangkut dengan moda transportasi kereta api sangat menentukan. Jika PT KAI dikenakan *Track Access Charge* yang besar maka, harga tiket dan harga satuan angkutan barang tentu sangat mahal. Tiket murah merupakan indikator kebijakan restrukturisasi *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) yang berkeadilan, sedangkan nilai keadilan merupakan salah satu indikator penting bagi kesejahteraan rakyat.

Sila kelima adalah Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia memaknai kesejahteraan sosial, karena kebijakan restrukturisasi *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) yang berkeadilan akan mengakibatkan tercapai kesejahteraan masyarakat yang menggunakan moda transportasi kereta api tersebut.

PT KAI sebagai BUMN mengambil peran dalam melaksanakan peran negara kesejahteraan di bidang transportasi khususnya perkeretaapian. Peran negara kesejahteraan bagi kesejahteraan masyarakat di bidang transportasi kereta api, dilakukan melalui kebijakan restrukturisasi *Track Access Charge* PT KAI berbasis yang berkeadilan. Bukti riil dari kebijakan tersebut antara lain merubah visi PT KAI yaitu menjadi penyedia jasa perkeretaapian terbaik yang fokus pada pelayanan pelanggan dan memenuhi harapan *stakeholders* dan Misi PT KAI yaitu menyelenggarakan bisnis perkeretaapian dan bisnis usaha penunjangnya, melalui praktek bisnis dan model organisasi terbaik untuk memberikan nilai tambah yang tinggi bagi *stakeholders* dan kelestarian

lingkungan berdasarkan 4 pilar utama: Keselamatan, Ketepatan waktu, Pelayanan dan Kenyamanan.⁴¹⁴

Hubungannya sibernetika tersebut dalam praktek *Track Access Charge* PT Kereta Api Indonesia (Persero) dapat dianalisis dengan teori Sibernetik dari Talcott Parsons ini. Menurut Parsons, sistem sosial terdiri atas konfigurasi sub-sub sistem yang mengemban fungsi primernya masing-masing. Sub-sub sistem itu adalah sub sistem budaya yang mempunyai fungsi mempertahankan pola, sub sistem sosial yang berfungsi integrasi, sub sistem politik yang memiliki fungsi mengejar tujuan, dan sub sistem ekonomi yang berfungsi untuk adaptasi.⁴¹⁵

Dikaitkan dengan keadilan Pancasila, yang rumusan Pancasila bersifat hierarkhis, dalam perspektif *theorie von stufenaufbau der rechtsordnung* dari Hans Nawiasky, merupakan *staatsfundamentalnorn*, yaitu norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorn* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorn* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.⁴¹⁶

Pada dasarnya Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorn* dekat dengan aliran-aliran hukum sebagai berikut. Sila Ketuhanan yang Maha Esa merupakan dasar kerokhanian, dasar moral bagi bangsa Indonesia dalam pelaksanaan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Nilai-nilai agama memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, konsekuensinya setiap peraturan perundang-undangan secara material tidak dibenarkan bertentangan dengan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Nilai-nilai hukum Tuhan, adalah merupakan sumber bahan dan sumber nilai bagi hukum positif Indonesia, karena bukan hanya warganya yang berketuhanan yang maha Esa namun negara pada hakikatnya berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa.⁹⁴ Sila Ketuhanan dijabarkan dalam aliran hukum alam yang menyatakan tata hukum

⁴¹⁴ PPID KAI, *Visi, Misi dan Budaya Perusahaan*, diunduh dari <https://ppid.kai.id/layanan-berkala-view?tokenizer=Mw==>, 22 Januari 2020.

⁴¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, *Op.Cit.*, hlm.37.

⁴¹⁶ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Op.Cit.*, hlm.154-155.

harus dibangun dalam struktur yang berpuncak pada kehendak Tuhan. Karena itu, sebagaimana tercerminkan dalam doktrin Hukum dan Kehendak Tuhan, (2). *Lex Naturalis: Prinsip umum (hukum alam)*, (3) *Lex Divina*: Hukum Tuhan yang dalam kitab suci, (4) *Lex Humane* : Hukum buatan manusia yang sesuai dengan hukum alam. Jadi hukum (*lex humane*) menjadi tidak benar karena: (1) mengabaikan kebaikan masyarakat, (2) mengabdikan pada nafsu dan kesombongan pembuatnya, (3) berasal dari kekuasaan yang sewenang-wenang, (4) diskriminatif terhadap rakyat, maka hukum itu tidak sah karena bertentangan dengan moral hukum alam dan Tuhan.⁴¹⁷

Sebagaimana telah diuraikan di BAB II, menurut Aristoteles, tujuan hukum adalah mencapai kehidupan yang baik. Untuk mencapai kehidupan yang baik diperlukan hukum. Akan tetapi manakala hukum terlalu kaku dilakukan pelunakan yang disebut *equity*. Aquinas, mengadopsi pandangan Aristoteles, menyatakan bahwa secara ideal hukum terpancar dari kekuasaan untuk memerintah guna kebaikan bersama.⁴¹⁸

Selanjutnya menurut Hobbes, tujuan hukum adalah untuk ketertiban sosial.⁴¹⁹ Manusia mempunyai kecenderungan memilih damai daripada situasi *status naturalis* yang penuh dengan konflik.⁴²⁰ Untuk mewujudkan ketertiban, hukum menyesuaikan kepentingan perorangan dengan kepentingan masyarakat dengan sebaik-baiknya, dengan cara menemukan keseimbangan antara

⁴¹⁷ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

⁴¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 96.

⁴¹⁹ Secara konseptual, ketertiban sosial sebenarnya bisa dipahami sebagai manifestasi dari suatu keadaan damai yang dijamin oleh keamanan kolektif, yaitu suatu tatanan, di mana manusia merasa aman secara kolektif. Kebebasan eksistensial yang individual itu hanya bisa ada, jika ditempatkan dalam pembatasan ko-eksistensial yang kolektif. Ketertiban sosial pada akhirnya merupakan manifestasi yang rasional dari penempatan kebebasan eksistensial yang individual dalam pembatasan ko-eksistensial yang kolektif. Daripada menggunakan kebebasan semata-mata untuk terus menerus melakukan ofensif guna mempertahankan diri secara individual, adalah lebih rasional untuk mengalihkan sebagian kebebasan eksistensial itu menjadi pembatasan koeksistensial guna memperoleh keamanan kolektif. Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum Problematik Ketertiban Yang Adil*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm. 139.

⁴²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm.100-101

memberi kebebasan kepada individu dan melindungi masyarakat terhadap kebebasan individu.⁴²¹

Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mempan memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan.⁴²² Oleh karena itu optimalisasi ketertiban sosial dapatlah dinyatakan sebagai tujuan akhir dari penggunaan hukum sebagai pengatur kehidupan masyarakat. Untuk menjamin terwujudnya tujuan akhir tersebut, norma hukum, dalam hal ini norma hukum *Track Access Charge* PT. Kereta Api Indonesia, harus dibentuk dan dilaksanakan dengan mendasarkan nilai-nilai Pancasila. Aktualisasi nilai-nilai Pancasila dalam substansi hukum atau dalam perilaku hukum merupakan tujuan antara yang menentukan peranan hukum menciptakan ketertiban dan meminimalkan konflik.⁴²³

⁴²¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm. 41.

⁴²² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rsjawali Pers, Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 9.

⁴²³ Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi Politik (Perubahan Pilihan Nilai Kepentingan, Nilai Sosial dan Kelompok Diuntungkan)*, Huma bekerjasama dengan Magister Hukum UGM, Jakarta-Yogyakarta, 2007, hlm. 23.