

BAB 2

PT KERETA API (PERSERO) DAN PENDIRIAN PT KAI COMMUTER JABODETABEK

2.1. Perkeretaapian Indonesia Masa Pendudukan Hindia Belanda

Sejarah kereta api di Indonesia dimulai dengan dibangunnya pada masa Gubernur Jenderal Hindia Belanda, Mr. L.A.J. Baron Sloet van den Beele tahun 1864, di Desa Kemijen, Semarang. Lahirnya kereta api sekaligus juga menandai awal industrialisasi di Indonesia yang melahirkan kelas buruh perkebunan dan buruh pabrik, beriringan dengan masa awal perkembangan industri modern di Eropa. Ketika mengalami kebangkrutan ekonomi akibat perang Diponegoro (1825 – 1830), Belanda menerapkan sistem tanam paksa (*cultuurstelsel*) dengan mewajibkan penduduk pribumi menanam tanaman untuk pasar Eropa (tebu, kopi, nila, kapas, tembakau), disertai dengan pendirian pabrik gula. Saat itulah, kereta api dibangun dengan fungsi utama sebagai alat angkut (lori) tebu dan hasil perkebunan lainnya sampai tiga tahun pertama¹.

Tiga tahun setelah mulai beroperasi di Indonesia, kereta api mulai digunakan untuk mengangkut penumpang. Pada masa itu, jaringan rel dibangun dengan cepat, sehingga tahun 1939, panjang rel telah mencapai 6.811 km. Pada tahun yang sama, jaringan kereta api telah melebar ke Sumatera, Sulawesi dan Kalimantan, sehingga kereta api berkembang menjadi tulang punggung utama dalam sistem transportasi darat untuk mengangkut penumpang dan barang².

Ironisnya, walaupun jumlah dan mobilitas penduduk terus meningkat, panjang rel mengalami penyusutan. Sampai tahun 2000, panjang rel kereta api turun sampai 41% dalam rentang waktu 1939 sampai 2000. Ini disebabkan oleh ruas jalan yang tidak dipakai lagi atau rusak. Jumlah sarana kereta api juga menurun, seperti jumlah lokomotif menurun dari 1.314 menjadi 530 unit (berkurang 60%). Tidak semua sarana bisa dioperasikan karena sudah tua, bahkan

¹ Siti Khoirun Nikmah dan Valentina Sri Wijiyati, *Kereta Apiku Sayang Kereta Apiku Malang: Proyek Efisiensi Kereta Api*, Working Paper No. 1, (Jakarta: international NGO forum on Indonesia development (INFID), 2008, hal 3.

² *Ibid* hal 4.

ada sebagian sudah dioperasikan sejak masa Hindia Belanda. Sementara itu, jumlah penumpang kereta api naik sebesar 30% dalam kurun 45 tahun. Kenaikan ini terjadi dalam dasawarsa terakhir, setelah terjadi kejenuhan moda angkutan jalan raya (lihat tabel di bawah)³.

Tabel 1.
Perkembangan Aset Perkeretaapian Indonesia

	Tahun			
	1939	1955/56	2000	
Panjang jalan kereta api	6.811 km	6.096 km	4.030 km	Turun 40% dalam 61 tahun
Jumlah stasiun dan pemberhentian		1.516 buah	571 buah	Turun 62% dalam 45 tahun
Jumlah lokomotif	1.314 buah		530 buah	Turun 60% dalam 61 tahun
Jumlah penumpang		146.9 juta	191.9 juta	Naik 30% dalam 45 tahun
Jumlah penduduk (Jawa & Madura)		54.5 juta	114.9 juta	Tahun 1955 Kkereta api mengangkut 248%, sementara tahun 2000 hanya mengangkut 60%
Jumlah penumpang kereta api		132.5 juta	69.2 juta	

Kereta Api itu sendiri sebenarnya agak terlambat masuk ke Indonesia walaupun sudah masuk di Eropa hampir lebih dari setengah abad dibandingkan dengan yang pertama kali dibuka di Inggris, antara Stockton dan Darlington pada tahun 1825, karena pemerintah Hindia Belanda saat itu masih bimbang mengenai dibangun atau tidaknya kereta api di Indonesia walaupun seharusnya pemerintah Hindia Belanda lebih berkepentingan terhadap dibangunnya perkeretaapian di Hindia Belanda dikarenakan adanya Cultuur Stelsel yang masuk ke Indonesia pada tahun 1830, yaitu yang memaksa penduduk untuk menanam seperlima dari tanahnya untuk kepentingan penjajah⁴.

Keraguan itu juga salah satunya disebabkan oleh karena ketidakpastian mengenai kepentingan mana yang akan dijalankan, kepentingan yang saling bertentangan satu sama lain. Keraguan tersebut terjadi karena beberapa hal berikut, yaitu⁵:

³ *Ibid.* hal 6.

⁴ *Ibid.* hal. 5.

⁵ Anonim, *History of Railways In Indonesia*, (<http://keretapi.tripod.com/history.html>) diakses tanggal 1 April 2010.

1. Keadaan negeri Belanda yang kacau balau dan dihantui rasa ketakutan akan perang, yang disebabkan oleh karena perang terus menerus, yaitu antara lain serbuan dari Perancis pada tahun 1793, perang dengan Inggris tahun 1795, serbuan Inggris dan Rusia pada tahun 1799, perang lagi dengan Inggris pada tahun 1803-1814, yang mengakibatkan pemerintah Hindia Belanda berpindah ke tangan Raffles, dijajah perancis pada tahun 1806;
2. Keadaan di Negeri Jajahan dimana Belanda terus-menerus menghadapi perlawanan, yaitu perang Padri (1821-1837), perang Dipenogoro (1825-1830), perang Aceh (1873), perang Lombok (1894), dan perang Bali (1906);
3. Kebangkrutan yang dialami oleh V.O.C yang kemudian diambil alih oleh pemerintah Hindia Belanda.

Oleh karena itu pada awalnya usaha untuk mengangkut hasil bumi hasil Cultuur Stelsel adalah dengan mempergunakan onta dan keledai, yang diimpor oleh pemerintah Hindia Belanda. Setelah itu mempergunakan sapi atau kerbau penduduk. Keadaan ini tidak berhasil karena selain banyak dari binatang tersebut mati karena keberatan muatan, juga harga binatang tersebut semakin lama semakin tinggi. Namun, walaupun kesulitan pengangkutan, Hindia Belanda tidak membangun kereta api tetapi malah mengimpor ribuan unta dan keledai. Alasannya karena khawatir pribumi menggunakannya untuk 'melawan' Belanda. Jika konstruksi dan eksploitasi diserahkan kepada swasta dikawatirkan mereka menjadi kuat dan membentuk negara dalam negara⁶.

Pada tahun 1863 pemerintah Hindia Belanda memberikan konsesi kepada *Nederlandsch Indische Spoorweg Maatschappij* (NISM) untuk membangun jalur rel antara Semarang-Vorstenlanden-Wiilem I dan antara Buitenzorg-Batavia. Dengan demikian pembangunan rel tersebut dirintis oleh swasta. Baru kemudian Negara, melalui *Staatsspoorwegen* (SS), membangun lintas pertamanya Surabaya-Pasuruan-Malang, yang diresmikan tahun 1878. Sejak saat itu terjadi peperangan antara swasta dan negara dalam memperebutkan kekuasaan atas kereta api. Swasta gigih memperjuangkan pendirian tiga perusahaan baru untuk lintas timur, tengah

⁶ A. Gani, *Kereta Api Indonesia*, (Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1978) hal 10-12

dan barat, sedangkan kelompok lainnya kokoh mempertahankan SS, yaitu kereta api tetap di tangan Negara.

Pada masa itu perbandingan pemerintah (penjajah) dan swasta membangun Kereta Api di Indonesia dalam tahun 1939 mempunyai perbandingan 60:40 Kereta api negara disebut *Staatspoor*- SS untuk Jawa dan *Sumatera Staatspoor*-SSS di Sumatera. Pada masa penjajahan dikarenakan politik perkeretapihan yang bersifat liberal maka banyak swasta yang memiliki kereta api.

2.2. Masa Pendudukan Jepang

Pada tanggal 8 Maret 1942 Pemerintah Hindia Belanda menyerah tanpa syarat kepada Jepang. Perusahaan Kereta Api Negara (SS) dan 12 perusahaan kereta api swasta (VS) pengelolaannya disatukan oleh Pemerintah Pendudukan Jepang dan berkantor pusat di Balai Besar Kereta Api di Jalan Gereja No. 1 Bandung (sekarang Jalan Perintis Kemerdekaan No. 1 Bandung). Kereta Api di Jawa dikuasai oleh Angkatan Darat Jepang diberi nama Rikuyu Sokyoku dan dibagi dalam tiga daerah eksploitasi yaitu⁷:

- a. Seibu Kyoku di Jawa Barat;
- b. Chubu Kyoku di Jawa Tengah;
- c. Tobu Kyoku di Jawa Timur.

Kereta api Sumatera dikuasai oleh Angkatan Laut dan dibagi dalam tiga daerah eksploitasi yaitu:

- a. Nambu Sumatora Tetsudo di Sumatera Selatan termasuk Lampung;
- b. Seibu Sumatora Tetsudo di Sumatera Barat;
- c. Kita Sumatora Tetsudo di Aceh dan Sumatera Utara.

Sejarah jalan rel di Indonesia mencatat adanya masa yang memprihatinkan pada masa ini. Beberapa jalan rel di pulau Sumatera dan pulau Sulawesi serta sebagian lintas cabang di pulau Jawa dibongkar untuk diangkut dan dipasang di Burma (Myanmar). Bahkan pemindahan jalan rel ini juga disertai dengan dialihkannya sejumlah tenaga kereta api Indonesia ke Myanmar. Akibat tindakan Jepang tersebut ialah berkurangnya jaringan jalan rel di Indonesia. Data tahun

⁷Dasrin Zen dan PT Kereta Api (Persero), *Tanah Kereta Api (Suatu Tinjauan Historis, Hukum Agraria/Pertanahan dan Hukum Perbendaharaan Negara*, Divisi Grafika PT Kereta Api (Persero), Bandung, 2008, hal. 10.

1999 memberikan informasi bahwa panjang jalan rel di Indonesia ialah 4615,918 km, terdiri atas Lintas Raya 4292,322 km dan Lintas Cabang 323,596 km⁸.

2.3. Setelah Kemedekaan

Dalam masa perjuangan kemerdekaan Republik Indonesia peran kereta api sangatlah besar. Sejarah mencatat peran kereta api dalam distribusi logistik untuk keperluan perjuangan dari Ciroyom (Bandung) ke pedalaman Jawa Tengah, mobilisasi prajurit pejuang di wilayah Jogjakarta-Magelang-Ambarawa. Hijrahnya pemerintahan republik Indonesia dari Jakarta ke Jogjakarta tahun 1946 tidak lepas pula dari peran kereta api. Tanggal 3 Januari 1946 rombongan Presiden Soekarno berhasil meninggalkan Jakarta menggunakan kereta api, tiba di Jogjakarta tanggal 4 Januari 1946 pukul 09.00 disambut oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX⁹.

Berdirinya organisasi perkeretaapian Indonesia adalah pada waktu diambilalinya kekuasaan perkeretaapian dari tangan Jepang pada tanggal 28 September 1945 oleh Angkatan Muda Kereta Api ('AMKA'). Tanggal tersebut menjadi Hari Kereta Api Indonesia dan dibentuknya "Djawatan Kereta Api Republik Indonesia ('DKARI').

Setelah kemerdekaan, pada faktanya terdapat tiga perusahaan yaitu DKARI, yang merupakan milik Republik Indonesia" sedangkan yang kedua yaitu *Staatsspoor-SS* dan *Verenigde Spoor Wegbedrijven* atau VS.SS adalah perusahaan negara bekas milik negara Hindia Belanda dan VS adalah gabungan dari perusahaan-perusahaan kereta api swasta.

Menteri Perhubungan Tenaga dan Pekerjaan Umum mengeluarkan pengumuman No.2 tanggal 6 Januari tahun 1950 yang menetapkan bahwa sejak tanggal 1 Januari 1950 DKARI digabung menjadi satu perusahaan kereta api bernama 'Djawatan Kereta Api "DKA". Penggabungan itu adalah penggabungan DKARI dan SS/VS, dan menurut peraturan Menteri Perhubungan pada tanggal 4 September 1951, DKA mempunyai tugas sebagai berikut:

⁸ Tim Telaga Bakti Nusantara, Asosiasi Perkeretaapian Indonesia, *Sejarah Perkeretaapian Indonesia*, Jilid 1, Jakarta: Angkasa, 1997, hal. 30.

⁹ *Ibid*, hal. 46.

1. membuat dan mengusahakan jalan kereta api pemerintah;
2. mengawasi perusahaan kereta api partikelir;
3. menyelenggarakan pendidikan untuk ahli kereta api;
4. menyediakan bahan guna dasar penetapan tarif dan guna peraturan umum yang mengenai perhubungan kereta api.

Tempat kedudukan DKA ialah di Bandung. Semua pegawai dan pekerja DKARI dan SS/VS, yang pada tanggal 31 Desember 1949 masih menjadi pegawai/pekerja dari DKARI atau SS/VS mulai tanggal 1 Januari 1950 menjadi pegawai/pekerja dari DKA.

Pada tahun 1963 berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 22 tahun 1963 DKA diubah menjadi Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA).

Pada tahun 1971 berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 tahun 1971 Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA) diubah menjadi Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA).

Pada tahun 1990 berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 tahun 1990 Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA) diubah menjadi Perusahaan Umum Kereta Api (Perumka). Sebagai pengganti peraturan perundang-undangan produk pemerintah Hindia Belanda telah dikeluarkan Undang-Undang No. 13 tahun 1992 tentang Perkeretaapian dan Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1998 tentang Prasarana dan Sarana Kereta Api.

Sifat dan tujuan Perumka adalah¹⁰:

1. sifat usaha adalah menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan Perusahaan;
2. maksud dan tujuan adalah mengusahakan pelayanan jasa angkutan kereta api dalam rangka memperlancar arus perpindahan orang dan barang secara massal.

Pada tahun 1998 berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 1998, Perusahaan Umum Kereta Api (Perumka) diubah menjadi

¹⁰ Gani, *Op.Cit.* hal 10-12.

PT Kereta Api (Persero)¹¹ atau PT KA (Persero). PT KA (Persero) mempunyai tujuan untuk menyelenggarakan usaha¹²:

1. Usaha Pengangkutan Orang dan barang dengan kereta api;
2. Kegiatan perawatan prasarana perkeretaapian;
3. Pengusahaan prasarana perkeretaapian;
4. Pengusahaan usaha penunjang prasarana dan sarana kereta api

Berdasarkan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 13 tahun 1992 tentang Perkeretaapian latar belakang diaturnya salah satu armada transportasi massal ini dalam suatu undang-undang karena perkeretaapian mempunyai nilai karakteristik yang khusus sebagaimana lengkapnya adalah:

Perkeretaapian merupakan salah satu modal transportasi yang memiliki karakteristik dan keunggulan khusus terutama dalam kemampuannya untuk mengangkut baik penumpang maupun barang secara masal, hemat energi, hemat dalam penggunaan ruang, mempunyai faktor keamanan yang tinggi, dan tingkat pencemaran yang rendah serta lebih efisien dibanding dengan moda transportasi jalan raya untuk angkutan jarak jauh dan untuk daerah yang padat lalu lintas, seperti angkutan kota. Keunggulan dan karakteristik perkeretaapian tersebut perlu dimanfaatkan dalam upaya pengembangan sistem transportasi secara terpadu, maka penyelenggaraannya mulai dari perencanaan dan pembangunan, pengusahaan, pemeliharaan, dan pengoperasiannya perlu diatur dengan sebaik-baiknya, sehingga terdapat keterpaduan dan keserasian serta keseimbangan beban antar modal transportasi yang pada akhirnya mampu meningkatkan penyediaan jasa angkutan bagi mobilitas orang serta barang secara aman, nyaman, cepat, tepat, teratur dengan biaya yang terjangkau oleh daya beli masyarakat¹³.

¹¹ Zen., *Op.Cit* hal. 17.

¹² Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1998 tentang Pengalihan bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Kereta Api menjadi Perusahaan Perseroan (Persero)*, Lembaran Negara No. 31 tahun 1998, Pasal 2.

¹³ Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 13 tahun 1992 tentang Perkeretaapian*, Lembaran Negara No. 47 tahun 1992, Tambahan Lembaran Negara No. 3479 yang kemudian telah diubah dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian.

Melalui Undang-Undang No. 13 tahun 1992 ini Perkeretaapian Indonesia diakui memiliki sistem tersendiri. Dalam pelaksanaannya, undang-undang ini dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1998 tentang Prasarana Dan Sarana Kereta Api serta Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 1998 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Kereta Api.

2.4. Hak dan Kewajiban PT Kereta Api (Persero) berdasarkan Undang-Undang Perkeretaapian No. 13 tahun 1992 (UUKA)

Pada prinsipnya UU KA menganut negara mempunyai kekuasaan atas kegiatan penyelenggaraan Perkeretaapian. Dengan kekuasaannya tersebut negara, melalui Pemerintah melakukan pembinaan dalam bentuk berupa pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Walaupun dikatakan bahwa Negara berkuasa atas kegiatan Perkeretaapian, tetapi Undang-Undang menyebutkan ada 2 (dua) pihak yang mempunyai peranan besar dalam Perkeretaapian yaitu Pemerintah dan Badan Penyelenggara. Badan penyelenggara Perkeretaapian adalah badan usaha milik negara yang melaksanakan penyelenggaraan angkutan kereta api (saat UU KA berlaku yang dimaksud BUMN ini adalah PT KA (Persero)).

UU KA memberikan hak atau kewenangan kepada Badan Penyelenggara dalam hal¹⁴:

1. Pengusahaan prasarana;
2. Menyediakan dan merawat sarana kereta api;
3. Pengusahaan sarana
4. Melakukan pelarangan dalam hal:
 - a. berada di daerah manfaat jalan kereta api;
 - b. menyeret barang di atas atau melintasi jalur kereta api;
 - c. menggunakan jalur kereta api untuk kepentingan lain selain untuk angkutan kereta api;
 - d. berada di luar tempat yang disediakan untuk angkutan penumpang dan/atau barang;
 - e. mengganggu ketertiban dan / atau pelayanan umum.

¹⁴ *Ibid* Pasal 9, 18 dan 29

5. Menetapkan syarat-syarat umum penyelenggaraan pelayanan angkutan orang atau barang yang dibuat berdasarkan undang-undang.
6. Melaksanakan pemeriksaan terhadap pemenuhan syarat-syarat umum angkutan bagi penumpang dan/atau barang dan melaksanakan penindakan atas pelanggaran terhadap syarat-syarat umum angkutan.
7. Membatalkan perjalanan kereta api apabila dianggap dapat membahayakan ketertiban dan kepentingan umum;
8. Menertibkan penumpang kereta api atau masyarakat yang mengganggu perjalanan kereta api.

Selain hak atau kewenangan tersebut, Badan penyelenggara mempunyai kewajiban berdasarkan undang-undang yaitu¹⁵:

1. Kewajiban mengangkut penumpang dan atau barang yang telah memenuhi syarat-syarat umum angkutan;
2. Kewajiban mengembalikan jumlah biaya yang telah dibayar oleh penumpang dan/atau pengirim barang jika terjadi pembatalan pemberangkatan perjalanan kereta api oleh Badan Penyelenggara;
3. Bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pengguna jasa dan/atau pihak ketiga yang timbul dari penyelenggaraan pelayanan angkutan kereta api;
4. Mengasuransikan tanggung jawabnya atas kerugian yang diderita pengguna jasa dan/atau pihak ketiga yang timbul dari penyelenggaraan pelayanan angkutan kereta api;

2.5. Berlakunya Undang-Undang No. 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian, kondisi perkeretaapian nasional yang masih bersifat monopoli dihadapkan pada berbagai masalah, antara lain kontribusi perkeretaapian terhadap transportasi nasional masih rendah, prasarana dan sarana belum memadai, jaringan masih terbatas, kemampuan pembiayaan terbatas, tingkat kecelakaan

¹⁵ *Ibid* Pasal 26, 27 dan 28

masih tinggi, dan tingkat pelayanan masih jauh dari harapan¹⁶. Maka pada tahun 2007 diberlakukan Undang-Undang No. 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian (UUKA Baru), yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang 13 tahun 1992.

Pembangunan perkeretaapian di Indonesia saat ini telah memasuki tahapan baru dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian. Pemberlakuan UU Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian mempunyai dampak yang sangat besar terhadap penyelenggaraan perkeretaapian pada masa mendatang, bukan hanya pada tataran operasional tetapi juga pada aspek kelembagaan dan kebijakan.

Latar belakang dari perumusan dan penetapan UU KA Baru tentang Perkeretaapian adalah banyaknya permasalahan yang dihadapi oleh dunia perkeretaapian di Indonesia. Dalam dokumen kerja yang berjudul “Cetak Biru Pembangunan Transportasi Perkeretaapian”, Ditjen Perkeretaapian merumuskan permasalahan perkeretaapian saat ini sebagai berikut¹⁷:

1. Pelayanan belum memuaskan;
2. Pangsa KA terhadap angkutan penumpang maupun barang masih kecil;
3. Belum terpadu dengan moda lain;
4. Kecepatan rendah sehingga waktu tempuh tinggi;
5. Jumlah KA ekonomi bekurang;
6. Sering terjadi kecelakaan;
7. Jumlah armada terbatas;
8. PT. KA sebagai operator tunggal.

Dalam dokumen kerja yang sama dinyatakan bahwa pangsa pasar KA terhadap angkutan penumpang adalah 7,32% dan barang sebesar 0,63%. Untuk itulah Pemerintah memandang perlu untuk mengganti UU perkeretaapian yang lama, yaitu UU No 13 tahun 1992 tentang Perkeretaapian, dengan perundangan baru yang lebih komprehensif dan relevan dengan kondisi terkini.

¹⁶ Indonesia, UU KA Baru.

¹⁷ Mohammad Okki Hardian, *Visi Sistem Perkeretaapian Nasional: Kajian Implementasi UU No. 23 tahun 2007*, Proceeding PESAT (Psikologi, Ekonomi, Sastra, Arsitektur & Sipil), vol 3, Universitas Gunadarma - Depok, 20-21 Oktober 2009, hal 1-2.

Nilai penting sarana transportasi perkeretaapian, tujuan dan semangat diberlakukannya UUKA Baru sebagaimana dapat diketahui dari Penjelasan Umumnya yaitu:

Penyelenggaraan perkeretaapian telah menunjukkan peningkatan peran yang penting dalam menunjang dan mendorong kegiatan perekonomian, memantapkan pertahanan dan keamanan, memperlancar kegiatan pemerintahan, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta meningkatkan hubungan antarbangsa.

Dengan adanya perkembangan teknologi perkeretaapian dan perubahan lingkungan strategis yang semakin kompetitif dan tidak terpisahkan dari sistem perekonomian internasional yang menitikberatkan pada asas keadilan, keterbukaan, dan tidak diskriminatif, dipandang perlu melibatkan peran pemerintah daerah dan swasta guna mendorong kemajuan penyelenggaraan perkeretaapian nasional¹⁸.

Diberlakukannya UUKA Baru tersebut Pemerintah ingin menciptakan iklim bisnis perkeretaapian yang kompetitif, sehingga menghilangkan monopoli dari tangan PT Kereta Api (Persero) dengan menerapkan prinsip *open access* dan *multi operator*. Selain itu, pemerintah ingin memisahkan kepemilikan antara prasarana dan sarana, di mana prasarana milik pemerintah dan sarana milik badan penyelenggara.

Memang isu ini bukan baru lagi. Misalnya, dalam hal menarik peran swasta, Departemen Perhubungan sudah membuka kesempatan kepada investor domestik dan asing untuk menggarap proyek pembangunan jaringan kereta api *high speed rail* 200 jurusan Jakarta-Surabaya, namun komitmen calon investor baru dalam bentuk minat. Beberapa pihak menilai salah satu sebab swasta kurang berminat terhadap proyek itu antara lain karena terikat Undang-Undang No. 13 tahun 1992, dimana swasta harus bekerjasama dengan badan penyelenggara, dalam hal ini PT KA (Persero).

¹⁸ *Ibid*, Penjelasan Umum.

Hal-hal penting lainnya yang datur dalam UU KA Baru dan merupakan tonggak perubahan wajah Perkeretaapian nasional dimana UU KA baru mengandung asas keadilan, asas keseimbangan, asas kepentingan umum, asas keterpaduan, asas kemandirian, asas transparansi, asas akuntabilitas, dan asas berkelanjutan. Asas-asas itu tidak lain untuk mendorong berkembangnya perkeretaapian nasional dengan mengutamakan kepentingan masyarakat luas dengan memperhatikan keselamatan, keamanan, kenyamanan, dan ketertiban.

Untuk menjaga keselamatan, UU KA Baru mewajibkan kereta api harus memenuhi persyaratan kelaikan. Artinya, kondisi sarana kereta api siap operasi dan secara teknis aman untuk dioperasikan. Dalam hal perawatan, UU KA Baru mengamanatkan adanya standar perawatan sarana dan prasarana perkeretaapian seperti sistem, prosedur, dan tolok ukur perawatan prasarana perkeretaapian yang ditetapkan Pemerintah sesuai dengan jenisnya.

Sementara keterlibatan pemerintah dan Pemda dalam penyelenggaraan prasarana perkeretaapian yang penyelenggaraannya sudah bersifat komersial, dalam UU KA Baru diamanatkan agar pelaksanaannya ditugaskan kepada badan usaha yang dibentuk untuk keperluan tersebut.

UU KA Baru menjamin bagi berkembangnya perkeretaapian perkotaan, perkeretaapian antarkota, tatanan perkeretaapian, perkeretaapian nasional, perkeretaapian provinsi, perkeretaapian kabupaten/kota, dan memberikan jaminan bagi terintegrasi sistem perkeretaapian dengan moda transportasi lain.

Dalam hal pelayanan prima kepada masyarakat, UU KA Baru memberi amanat agar di stasiun-stasiun disediakan fasilitas kesehatan, juga fasilitas umum seperti toilet, mushala, dan restoran. Sedangkan fasilitas minimal pelayanan penumpang, antara lain tempat duduk, lampu penerangan, kipas angin, dan toilet darurat. Juga ada pelayanan khusus untuk penumpang seperti ruang khusus bagi penempatan kursi roda atau sarana bantu bagi orang sakit yang pengangkutannya mengharuskan dalam posisi tidur.

Apabila terjadi musibah yang dialami pihak ketiga, seperti kecelakaan, akan mendapat ganti kerugian dan biaya pengobatan bagi pengguna jasa yang luka-luka atau santunan bagi pengguna jasa yang meninggal dunia. Penyelenggara Sarana Perkeretaapian juga memberikan ganti rugi terhadap kehilangan atau

kerusakan barang, paling lama satu bulan sejak kejadian. Dalam hal kecelakaan KA, penyidikan awal dilakukan dengan pemeriksaan dan penelitian dilaksanakan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di bidang perkeretaapian dengan secepat-cepatnya dan berkoordinasi dengan penyidik kepolisian setempat.

Penelitian bukan dalam kaitan penegakan hukum, tetapi untuk mengetahui sebab-sebab terjadinya kecelakaan agar kecelakaan serupa tidak terjadi lagi di kemudian hari. Apabila dalam kecelakaan tersebut memang terdapat unsur melawan hukum, pemeriksaannya juga dilakukan oleh penyidik dalam rangka penegakan hukum.

Struktur manajemen perkeretaapian Indonesia telah mengalami perubahan. Kalau sebelumnya manajemen kereta api berbentuk PJKA yang lebih menekankan pelayanan publik, kemudian menjadi PERUMKA tahun 1990. Setelah itu, menjadi perseroan (PT) tahun 1998. Perubahan ini mendorong prinsip-prinsip pengusahaan kereta api dari *public services* menjadi *public utility* dan tunduk pada aturan dagang dengan tujuan utama meraih keuntungan. Struktur manajemen ini diperkuat dengan perubahan Undang-Undang tentang Perkeretaapian yang secara eksplisit memberi ruang bagi masuknya swasta dalam perkeretaapian. Pandangan ini bisa dilihat pada Pasal 23 yang berbunyi¹⁹:

Ayat (1)

Penyelenggaraan prasarana perkeretaapian umum sebagai dimaksud dalam pasal 18 dilakukan oleh Badan Usaha sebagai penyelenggara, baik secara sendiri-sendiri maupun melalui kerja sama.

Ayat (2)

Dalam hal tidak ada Badan Usaha yang menyelenggarakan prasarana perkeretaapian umum, Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat menyelenggarakan prasarana perkeretaapian, dan;

Pasal 33 UU KA dengan jelas memberi ruang bagi pelibatan swasta dalam pengelolaan prasarana perkeretaapian. Demikian halnya dengan pengelolaan sarana perkeretaapian yang tertuang pada pasal 31.

Secara prinsip, UU KA Baru mengamanatkan agar pemerintah segera melaksanakan revitalisasi sektor perkeretaapian nasional secara menyeluruh dari

¹⁹ UU KA Baru, *Op.Cit.* Pasal 23

hulu sampai ke hilir, termasuk restrukturisasi korporasi PT Kereta Api Indonesia Persero (PT. KA) sebagaimana diatur dalam Pasal 214 UU KA Baru sebagai berikut:

- 1) Pada saat UU ini berlaku, Badan Usaha yang telah menyelenggarakan prasarana perkeretaapian dan sarana perkeretaapian tetap menyelenggarakan prasarana perkeretaapian dan sarana perkeretaapian berdasarkan UU ini.
- 2) Dalam waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak UU ini berlaku, penyelenggara prasarana perkeretaapian dan sarana perkeretaapian yang dilaksanakan oleh Badan Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) serta penyelenggara prasarana perkeretaapian milik Pemerintah wajib disesuaikan dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU ini

Oleh karena itu pemerintah, selain membantu PT. KA dalam melakukan restrukturisasi korporasinya, juga harus mendorong hadirnya sektor swasta sebagai katalisator bagi terciptanya iklim kompetisi yang sehat untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan. Keterlibatan swasta dalam perkeretaapian tidak berarti hanya dengan penjualan aset negara tetapi melalui pemberian konsesi dengan pola *Public Private Partnership*, *franchising*, *leasing*, atau *Build Operate and Transfer* (BOT). Untuk itu, badan pengelola prasarana kereta api harus dipisahkan dengan badan pengelola sarana kereta api sehingga dapat memberikan hak akses yang sama terhadap penggunaan rel tanpa diskriminasi kepada semua operator. Oleh karena itu revitalisasi korporasi dilakukan bersamaan dengan revitalisasi sektor dan kelembagaan perkeretaapian.

Kebijakan untuk mengarahkan bisnis perkeretaapian menuju swastanisasi mendapat resistensi dari pemangku kepentingan. Ronny Wahyudi, Direktur Utama PT KA, mengatakan sistem perkeretaapian di negara manapun memang membutuhkan perhatian langsung dari pemerintah, bahkan campur tangan dalam bentuk subsidi. Pasalnya ada kepentingan pemerataan ekonomi di dalamnya²⁰. Demikian juga Puspawarman sebagai Ketua Umum Serikat Pekerja Kereta Api (SPKA) menekankan, swastanisasi tidak boleh terjadi terhadap aset yang sekarang

²⁰ Anonim, *Pembentukan Anak Perusahaan PT KA (Persero)*, Majalah Investor terbitan bulan Mei tahun 2008, hal. 43.

dikelola oleh PT KA. Restaria Hutabarat dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta menyatakan, konsep swastanisasi dalam pengelolaan kereta api perlu dikritisi lebih dalam, mengingat fungsi utama kereta api sesungguhnya adalah pelayanan publik. Karena itu, tidak realistis jika PT KA dibebani tanggung jawab meraih keuntungan. Kedua konsep tersebut jelas saling bertentangan, mengingat pelayanan publik adalah tanggung jawab negara, bukan swasta. Pendapat senada juga disampaikan pengamat perkeretaapian Taufik Hidayat dari *Indonesian Railway Watch* kepada Tim Peneliti INFID, bahwa pelibatan swasta dalam perkeretaapian bukanlah jawaban, karena masalah sesungguhnya adalah kebijakan pemerintah yang belum memberikan prioritas pada pengembangan moda transportasi kereta api²¹.

Meskipun begitu, sampai dengan saat dibuatnya thesis ini, pemerintah terus melangkah maju dengan menerbitkan 2 (dua) Peraturan Pemerintah yang mendukung pelaksanaan UU KA Baru yaitu Peraturan Pemerintah No. 56 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian dan Peraturan Pemerintah No.72 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Perkeretaapian.

2.6. Revitalisasi Perkeretaapian

Sektor perkeretaapian di Indonesia selama lebih dari satu setengah dekade diarahkan oleh UU KA. UU tersebut sangat sektoral sifatnya dan monopoli oleh negara yang didelegasikan kepada BUMN menjadi jiwa dari seluruh gerak pembangunan sektor. Negara adalah penguasa, pemilik, pembangun, dan penyelenggara sistem perkeretaapian, dan pembiayaan pembangunan sektor hampir sepenuhnya tergantung kepada anggaran pembangunan pemerintah. Kerangka hukum dan regulasi turunannya juga tidak memberi ruang bagi investasi sector swasta, dan kalau adapun harus bekerjasama dengan BUMN terkait dan biasanya dengan skala bisnis yang tidak besar.

Pembangunan dan pergerakan ekonomi Indonesia kedepan tidak dapat lagi dibebankan secara tidak proporsional kepada jaringan jalan. Moda kereta api sebagai moda transportasi masal yang hemat energi harus mendapatkan peran yang lebih strategis. Untuk itu pemerintah meluncurkan program revitalisasi

²¹ Nikmah, *Op. Cit*, hal. 9.

perkeretaapian nasional, untuk menjadikan keretaapi sebagai moda angkutan utama.

Penggerak utama dari revitalisasi perkeretaapian nasional adalah terbitnya UU KA Baru sebagai pengganti UU KA. UU ini secara mendasar melepas monopoli pemerintah dan membuka kesempatan bagi masuknya investasi sektor swasta maupun pemerintah daerah. Jiwa dari UU KA Baru ini adalah bahwa perkeretaapian adalah ranah ekonomi yang harus diselenggarakan oleh para pelaku ekonomi secara efisien, profesional dan mampu mendukung perekonomian nasional. Bisnis infrastruktur dan pelayanan kereta api yang semula bersifat birokratis harus dirubah menjadi bisnis korporasi yang mengutamakan tingkat pelayanan yang handal, efisien, dan berinteraksi langsung dengan perekonomian dan industri. Oleh karena itu UU KA Baru memberi peluang bagi dilakukannya pemisahan lini bisnis perkeretaapian nasional, baik pemisahan horizontal (*horizontal unbundling*), pemisahan vertikal (*vertical unbundling*), maupun pemisahan spasial (*spatial unbundling*).

Secara prinsip, UU KA Baru mengamanatkan agar pemerintah segera melaksanakan revitalisasi sektor perkeretaapian nasional secara menyeluruh dari hulu sampai ke hilir, termasuk restrukturisasi korporasi PTKA sebagaimana diatur dalam Pasal 214 UU KA Baru sebagai berikut:

- 1) Pada saat UU ini berlaku, Badan Usaha yang telah menyelenggarakan prasarana perkeretaapian dan sarana perkeretaapian tetap menyelenggarakan prasarana perkeretaapian dan sarana perkeretaapian berdasarkan UU ini.
- 2) Dalam waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak UU ini berlaku, penyelenggaraan prasarana perkeretaapian dan sarana perkeretaapian yang dilaksanakan oleh Badan Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) serta penyelenggaraan prasarana perkeretaapian milik Pemerintah wajib disesuaikan dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU ini.

Oleh karena itu pemerintah, selain membantu PT. KA dalam melakukan restrukturisasi korporasinya, juga harus mendorong hadirnya sektor swasta sebagai katalisator bagi terciptanya iklim kompetisi yang sehat untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan. Keterlibatan swasta dalam

perkeretaapian tidak berarti hanya dengan penjualan aset negara tetapi melalui pemberian konsesi dengan pola *Public Private Partnership, franchising, leasing*, atau *Build Operate and Transfer (BOT)*. Untuk itu, badan pengelola prasarana kereta api harus dipisahkan dengan badan pengelola sarana kereta api sehingga dapat memberikan hak akses yang sama terhadap penggunaan rel tanpa diskriminasi kepada semua operator²².

Revitalisasi korporasi harus dilakukan bersamaan dengan revitalisasi sektor dan kelembagaan perkeretaapian. Revitalisasi perkeretaapian nasional harus dilakukan secara komprehensif, dari hulu sampai ke hilir. Pengalaman menunjukkan bahwa reformasi secara parsial tidak atau kurang berhasil membuat perubahan yang signifikan. Revitalisasi perkeretaapian nasional harus didukung dengan kemauan politik yang tinggi dari birokrasi dan dari politisi di parlemen.

Memperhatikan lingkup tantangan tersebut di atas, Program Revitalisasi dibagi ke dalam lima bidang besar²³, yakni:

- 1) revitalisasi sektor perkeretaapian;
- 2) revitalisasi kelembagaan;
- 3) revitalisasi korporasi; dan
- 4) pembangunan proyek-proyek jangka pendek.

Keempat bidang tersebut dapat berjalan secara simultan, walaupun ada ketergantungan satu sama lain. Revitalisasi sektor perkeretaapian merupakan acuan utama bagi revitalisasi kelembagaan dan korporasi. Untuk semua bidang revitalisasi, termasuk pembangunan proyek-proyek jangka pendek, peran pemerintah masih sangat instrumental.

2.7. Pendirian Anak Perusahaan PT. KAI Commuter Jabodetabek

Belajar dari pengalaman reformasi perkeretaapian di berbagai negara di dunia, perusahaan kereta api nasional (*incumbent*) selalu enggan mendukung agenda perubahan. Demikian juga dengan PT. KA yang memiliki sekitar 26,000 karyawan yang secara tradisional memiliki ikatan kebersamaan yang sangat kuat

²² Tim Tekhnis Revitalisasi Perkeretaapian Nasional, *Laporan Interim Tim Teknis Revitalisasi Perkeretaapian Nasional*, 2008, hal 2 (untuk selanjutnya disebut Laporan Interim).

²³ *Ibid.* hal 5.

juga tidak terkecuali dan akan cenderung untuk menolak perubahan. Salah satu strategi untuk melakukan perubahan mendasar adalah dengan melakukannya pada skala yang lebih kecil, dengan fokus dan lingkup dan jelas sehingga dapat memperbesar kemungkinan keberhasilannya²⁴.

Sebagai bagian dari upaya revitalisasi, pemerintah telah menetapkan pemisahan dan pembentukan dua anak perusahaan, yaitu di Jabodetabek dan di Sumatera Selatan. Kedua unit usaha ini memiliki nilai strategis yang sangat tinggi untuk mendukung keberhasilan reformasi perkeretaapian. Peningkatan peran perkeretaapian dalam pergerakan ekonomi nasional perlu untuk difokuskan kepada pertumbuhan angkutan kereta api perkotaan (kasus Jabodetabek) dan angkutan barangkomoditas (kasus angkutan batubara di Sumatera Selatan).

Pembentukan kedua anak perusahaan tersebut diharapkan dapat mempercepat proses revitalisasi induknya, PT. KA. Kedua anak perusahaan tersebut akan menjadi model pengembangan kelembagaan perkeretaapian, termasuk pengelolaan prasarana dengan seperangkat perjanjian yang sedang dan telah disiapkan dan persiapan operasi sebagai dasar untuk dapat beroperasinya multi-operator sarana. Pada sisi yang lain, dengan adanya kedua anak perusahaan tersebut juga diharapkan akan memperbaiki efisiensi dan tingkat pelayanan, karena mereka dapat lebih lentur dan cepat tanggap terhadap kebutuhan pasar²⁵.

Khusus untuk pembentukan anak perusahaan di wilayah Jabotabek, didahului dengan adanya studi kelayakan²⁶ atas usaha angkutan Kereta Rel Listrik (KRL) yang dilaksanakan pada kurun waktu Mei 2008, PT KA melakukan studi atas kelayakan pembentukan anak perusahaan yang khusus melaksanakan atau menyelenggarakan operasi sarana dan prasarana KRL di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi (Jabodetabek) yang dinilai secara operasional, dimungkinkan penyelenggaraan sarana perkeretaapian di wilayah Jabodetabek yang dipisahkan secara institusional, sebagai anak perusahaan PT KA selaku *incumbent railway undertaking* yang akan tetap bertahan sebagai penyelenggaraan prasarana sekaligus sarana perkeretaapian di Indonesia. Hal ini, selain karena skala ekonominya yang cukup besar untuk dapat dioperasikan secara efisien, juga

²⁴ *Ibid.* hal 2.

²⁵ *Ibid.*

terkait dengan karakteristik operasional, sistem, permintaan layanan dan berbagai perilakunya yang khas dan membutuhkan input atau sumberdaya dan kompetensi khusus serta memerlukan cara penanganan lebih fokus yang banyak berbeda dengan sub-sistem lainnya di perusahaan induknya. Hal ini paling tidak dicerminkan dari perbedaan karakteristik sarananya (KRL yang berbeda dari system traksi (motor daya) diesel, demikian pula sistem catu dayanya), layanannya (komuter, yang berbeda dari layanan KA Jarak Jauh /intercity, khususnya karakteristik beban-puncak/*peak-season*-nya) dan sebagainya²⁷.

Dalam presentasi yang disampaikan pada Rapat di kantor Menteri Negara BUMN RI akhir Mei 2008 digambarkan kelebihan dan kekurangan perusahaan BUMN jika dibanding dengan pembentukan anak perusahaan seperti yang digambarkan pada tabel di bawah ini:

Tabel 2
Kelebihan Anak Perusahaan dibanding BUMN

Anak Perusahaan PT. KA	BUMN
<ul style="list-style-type: none"> • Sinergi dibidang teknis dan operasional akan menjadi lebih mudah karena masih dalam satu organisasi besar PT. KA • Koordinasi SDM akan lebih mudah untuk dilakukan • Kerjasama Keuangan akan bisa menguntungkan kedua belah pihak • Status SDM masih menjadi karyawan PT. KA sehingga PT. KA tidak harus mengeluarkan dana yang sangat besar untuk membayar pesangon karyawan • Posisi bargaining Divisi Jabotabek dengan pihak ketiga menjadi lebih kuat karena masih menjadi satu kesatuan dengan PT. KA, misal kerjasama kemitraan dengan Pemda dalam hal Pengadaan Kereta atau Stasiun • Kepemilikan mayoritas saham berada pada PT. KA sehingga pengembangan perkeretaapian nasional akan menjadi lebih konsisten • Apabila anak perusahaan Jabotabek ini berhasil dalam meningkatkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Rangkaian birokrasi menjadi lebih pendek karena tidak harus melalui PT. KA • Wewenang manajemen anak perusahaan dalam menentukan kebijakan dan sistem manajemen perusahaan menjadi lebih fleksibel • Kerjasama dengan pihak ketiga akan lebih cepat

²⁷ Anonim, *Rencana Pembentukan PT Kereta Api Jabodetabek Indonesia*, PT Kereta Api (Persero), Bandung, Juli 2008, hal.7 (untuk selanjutnya disebut Studi Kelayakan).

<p>pelayanan maka citra PT. KA juga akan baik dan akan memotivasi karyawan PT. KA untuk meningkatkan kinerja</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disamping harus mengikuti peraturan BUMN, Anak Perusahaan ini dapat mengembangkan kebijakan internal sendiri. • Proses perizinan Anak perusahaan Jabotabek akan lebih singkat karena melalui meneg BUMN dan Departemen Perhubungan. 	
---	--

Tabel 3.

Kekurangan Anak Perusahaan dibanding BUMN

Anak Perusahaan PT. KA	BUMN
<ul style="list-style-type: none"> • Proses pengambilan keputusan akan menjadi lebih panjang karena harus diselaraskan dengan kebijakan PT. KA • Resiko kegagalan Anak Perusahaan Jabotabek akan berdampak terhadap kinerja PT. KA 	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinasi operasional akan sulit untuk dilakukan; Misalnya pemakaian jaringan rel untuk long distance & short distance tidak mudah untuk di koordinasikan di lapangan • Peningkatan pelayanan akan sulit dipenuhi karena membutuhkan Investasi yang besar padahal untuk jangka pendek hasil operasional Divisi Jabotabek tidak cukup untuk investasi • Jika menjadi BUMN maka PT. KA harus mengeluarkan dana yang sangat besar untuk membayar pesangon karyawan • Posisi bargaining Divisi Jabotabek dengan pihak ketiga relatif kurang kuat karena organisasinya masih baru dan skalanya kecil • Jumlah aset PT. KA akan berkurang secara signifikan sebesar aset yang dialokasikan ke Perusahaan Jabotabek (BUMN) • Harus tunduk kepada peraturan-peraturan BUMN • Proses perizinan perusahaan Jabotabek akan membutuhkan waktu yang lebih lama karena harus mendapatkan masukan dari komunikasi dan informasi, menteri keuangan dan mengajukan proposal ke presiden.

Tantangan utama yang dihadapi dalam penyelenggara KA Jabodetabek antara lain²⁸:

- (1) KA Jabodetabek menjadi pusat perhatian masyarakat dan media, dan menjadi etalase perkeretaapian;
- (2) Mewakili sekitar 70% dari penumpang KA nasional, namun hanya mengangkut 2%-3% dari trafik di Jakarta;
- (3) Tingkat pelayanan (keselamatan, kenyamanan, ketepatan waktu) dan banyak disorot media;
- (4) Banyak pemangku kepentingan dan instansi yang terlibat, namun kurang koordinasi;
- (5) Resistensi dari PT KA terhadap perubahan yang memang normal terjadi di negara manapun yang melakukan restrukturisasi perkeretaapian.

Sejalan dengan dilaksanakannya studi kelayakan, pada tanggal 22 Mei 2008 diterbitkan Instruksi Presiden No. 5 tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009 (Inpres No. 5/2008) yang memberikan instruksi bagi para menteri-menteri, kepala badan tertentu, gubernur dan kepala daerah untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing, dalam rangka pelaksanaan Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009 guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, kelestarian sumber daya alam, peningkatan ketahanan energi dan kualitas lingkungan, dan untuk pelaksanaan berbagai komitmen Masyarakat Ekonomi Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)²⁹. Diantara instruksi-instruksi itu terdapat instruksi kepada Menteri Perhubungan Republik Indonesia dan Menteri Negara BUMN RI untuk melaksanakan dan mempercepat upaya-upaya (khusus yang berkaitan dengan angkutan KRL Jabodetabek):

Revitalisasi perkeretaapian nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian melalui³⁰:

i. pemisahan operasi manajemen kereta api Jabodetabek, dan;

²⁸ *Ibid.* hal. 28

²⁹ Indonesia, *Instruksi Presiden No.5 tahun 2008 tanggal 22 Mei 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009*, (Inpres No. 5/2008).

³⁰ *Lampiran Inpres No. 5/2008, Ibid.*, hal. 74

- ii. *pemisahan operasi sarana dan prasarana perkeretaapian; dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kereta api nasional*

Menindaklanjuti Inpres No.5/2008, pada tanggal 27 Juni 2008, Direksi PT KA (Persero) melalui suratnya No. OT.003/VI/27/KA-2008 mohon persetujuan kepada Menteri Negara BUMN RI untuk mendirikan anak perusahaan dalam rangka meningkatkan pelayanan jasa kereta api di wilayah Jabodetabek.

Menjawab surat tersebut, pada tanggal 12 Agustus 2008 terbit Surat Menteri Negara BUMN RI No.S-653/MBU/2008 tentang Persetujuan Pendirian Anak Perusahaan (Surat Meneg) yang merupakan bagian fokus program ekonomi 2008-2009 dan bertujuan untuk memberikan peningkatan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat khususnya pengguna jasa kereta api di wilayah Jabodetabek.

Berbekal ijin berdasarkan Surat Meneg tersebut, dibentuk anak perusahaan PT KA melalui Akta Pendirian PT. KAI Commuter Jabodetabek (PT KCJ) No. 457 tanggal 15 September 2008, yang dibuat oleh dan dihadapan Ilmiawan Dekrit, S., S.H., Notaris di Jakarta dan kemudian disahkan Menteri Hukum dan HAM RI No. AHU-74707.AH.01.01 pada tanggal 16 Oktober 2008. Komposisi pemilikan saham dari total 30.500 lembar saham, PT KA memiliki sebanyak 30.000 lembar saham atau 98,36 % (Sembilan puluh delapan koma tiga enam persen) dan Yayasan Pusaka sebanyak 500 lembar saham atau 1,64% (satu koma enam empat persen)³¹.

Maksud dan tujuan pembetukan anak perusahaan seperti yang tercantum dalam Akta Pendiriannya³² yaitu melakukan usaha dibidang transportasi pada umumnya, khususnya dibidang perkeretaapian dengan menyediakan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat di pasar dalam wilayah Jabodetabek yang meliputi usaha pengangkutan orang dan barang dengan kereta api, kegiatan perawatan prasarana, pengusahaan usaha penunjang prasarana dan sarana kereta api dan kemanfaatan umum dengan menerapkan prinsip-prinsip Perseroan Terbatas.

³¹ Akta Pendirian PT KAI Commuter Jabodetabek No. 457 tahun 2008 tanggal 15 September 2008 (Akta Pendirian), Pasal 23.

³² Akta Pendirian, *Ibid.*, Pasal 5.

Pembentukan PT KCJ sebagai anak perusahaan dilandasi pula pertimbangan adanya ‘nilai lebih’ dalam pengoperasian dan pengusahaan sarana perkeretaapian yaitu³³:

1. Sinergi dibidang teknis dan operasional akan menjadi lebih mudah karena masih dalam satu organisasi besar PT. KA
2. Koordinasi SDM akan lebih mudah untuk dilakukan
3. Kerjasama Keuangan akan bisa menguntungkan kedua belah pihak
4. Status SDM masih menjadi karyawan PT. KA sehingga PT. KA tidak harus mengeluarkan dana yang sangat besar untuk membayar pesangon karyawan
5. Posisi bargaining Divisi Jabotabek dengan pihak ketiga menjadi lebih kuat karena masih menjadi satu kesatuan dengan PT. KA, misal kerjasama kemitraan dengan Pemda dalam hal Pengadaan Kereta atau Stasiun
6. Kepemilikan mayoritas saham berada pada PT. KA sehingga pengembangan perkeretaapian nasional akan menjadi lebih konsisten
7. Apabila anak perusahaan Jabotabek ini berhasil dalam meningkatkan pelayanan maka citra PT. KA juga akan baik dan akan memotivasi karyawan PT. KA untuk meningkatkan kinerja
8. Disamping harus mengikuti peraturan BUMN, Anak Perusahaan ini dapat mengembangkan kebijakan internal sendiri.
9. Proses perizinan Anak perusahaan Jabotabek akan lebih singkat karena melalui meneg BUMN dan Departemen Perhubungan

Kemudian memenuhi ketentuan Pasal 24 ayat (1) UU KA Baru, pada tanggal 6 Februari 2009 dan tanggal 11 Februari 2009 berturut-turut PT KCJ memperoleh Izin Usaha dan Izin Operasi melalui Keputusan Menteri Perhubungan RI No. KP 51 tahun 2009 tanggal tentang Pemberian Izin Usaha Penyelenggaraan Sarana Perkeretaapian Umum kepada PT. KAI Commuter Jabodetabek (Izin Usaha) dan Keputusan Menteri Perhubungan RI No. KP 53

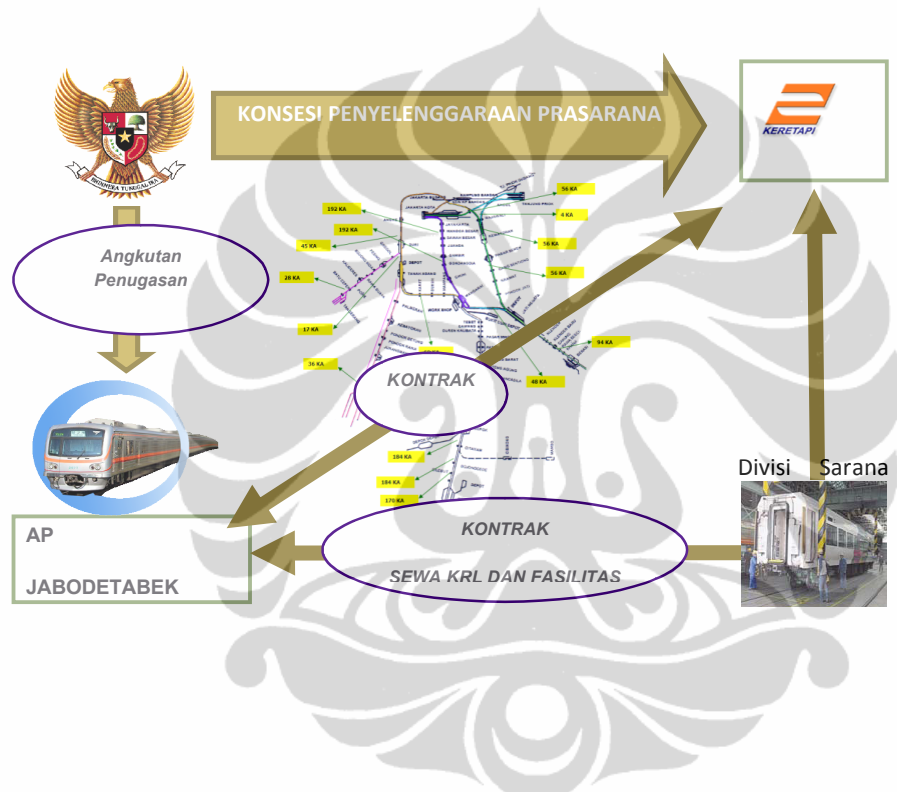
³³ Anonim, *Studi Pembentukan Anak Perusahaan Angkutan Penumpang KA Jabotabek PT Kereta Api (Persero)*, Pusat Pengembangan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, sebagaimana disampaikan dalam Presentasi di Menteri Negara BUMN pada tanggal 16 Maret 2009.

tahun 2009 tentang Pemberian Izin Operasi Penyelenggaraan Sarana Perkeretaapian Umum kepada PT. KAI Commuter Jabodetabek (Izin Operasi).

Dalam studi kelayakannya, PT KCJ dibentuk melalui masa transisi sebagaimana digambarkan dalam skema bisnis di bawah ini:

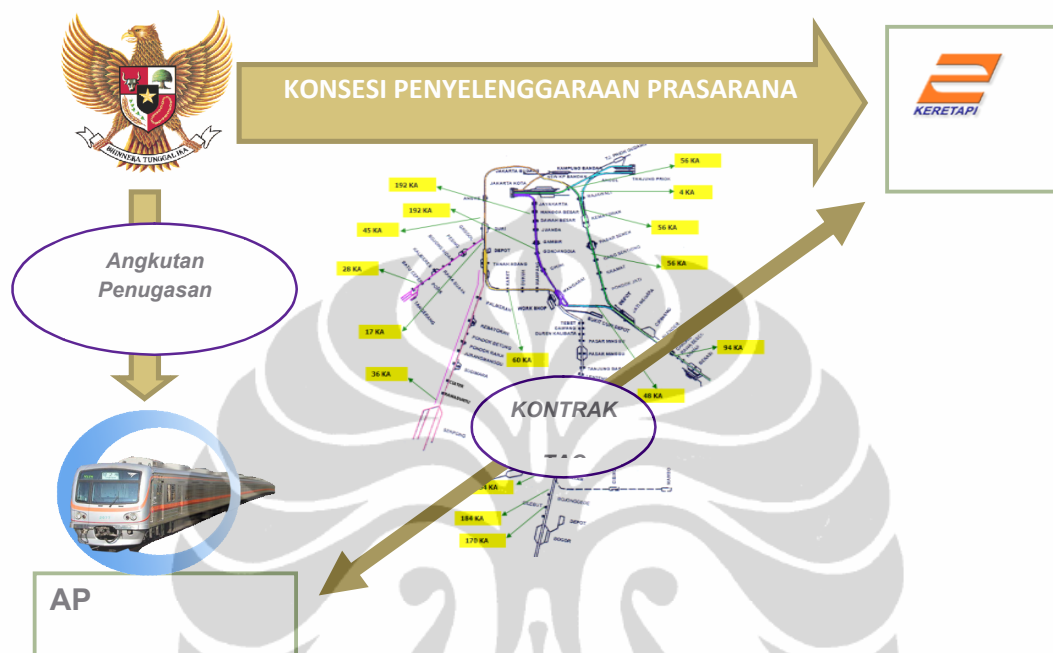
Skema 1

Skema bisnis Masa Transisi



Pada Masa Transisi dimana sarana KRL maupun perawatannya masih di bawah kendali PT KA, maka PT KCJ akan terikat kontrak sewa dengan PT KA baik berkaitan dengan sarana KRL, fasilitas perawatan KRL maupun atas jasa perawatannya, sementara pada Masa Stabil sebagaimana tergambar di bawah ini maka PT KCJ yang sudah memegang kendali operasi, pemilikan dan perawatan sarana hanya akan terikat kontrak dengan PT KA berkaitan dengan konsesi penyelenggaraan prasarana. Penugasan operasi KRL ekonomi akan langsung dibebankan pemerintah kepada PT KCJ.

Skema 2
Skema Bisnis Masa Stabil:



Sumber: Studi Kelayakan Pembentukan Anak Perusahaan

Sementara itu, KCJ saat ini ditenggarai memiliki berbagai kendala operasional sebagai berikut³⁴:

- a. stasiun tidak steril, sistem pembayaran tiket masih dengan uang tunai sehingga menimbulkan resiko kehilangan. Selain itu, dari total 57 stasiun di wilayah Jabodetabek, sebanyak 23 stasiun masih dioperasikan oleh PT KA melalui Daerah Operasi I (Daop 1) Jakarta;
- b. Workshop Depok belum selesai dikerjakan, sementara kapasitas workshop Manggarai sudah tidak memadai untuk pemeliharaan;
- c. Kapasitas Dipo hanya mampu menampung 408 unit kereta dan pembangunan Dipo tergantung oleh pemerintah;

³⁴ Laporan Interim, *Op. Cit.*, hal 29.

- d. Daya listrik belum memadai pada beberapa petak jalan, pengelolaan listrik aliran atas masih di PT KA;
- e. (Daop 1) dan pemeliharannya tergantung pada pemerintah;
- f. Pembangunan dan pemeliharaan KA sangat bergantung pada pemerintah, sedangkan percepatan pertumbuhan angkutan akan menjadi 5 kali dari sekarang.
- g. KA Jabodetabek memiliki puluhan lintasan sebidang. Apabila terjadi penambahan kereta dan frekuensi perjalanan kereta api maka perlintasan sebidang akan menjadi hambatan yang harus dipecahkan.

Untuk mencapai tujuan-tujuan ideal pembentukan anak perusahaan PT KA ini, masih ada beberapa pekerjaan pokok yang perlu diselesaikan, yaitu³⁵:

1. Mengalihkan wewenang pengelolaan stasiun dari PT KA ke PT KCJ, sekaligus untuk mulai program sterilisasinya.
2. Mengalihkan perawatan sarana dari PT KA ke PT KCJ untuk memperjelas tanggung jawab dan memperbaiki *service level* sarana;
3. Mengimplementasikan sistem *E- ticketing*.
4. Menyerahkan pengelolaan bengkel dan dipo kepada PT KCJ.
5. Bekerjasama dengan Pemda untuk membangun *fly over* atau underpass di lintasan sebidang, dan untuk memfasilitasi perpindahan penumpang antar moda transport (KA dengan busway, monorail dan lainnya).
6. Menyelesaikan status karyawan ex-PT KA yang diperbantukan di PT KCJ.

³⁵ Ibid., hal 30