

Menyelisik Aspek Hukum Pengadaan Infrastruktur Kereta Cepat

Oleh:

Muhammad Faiz Aziz \*

Naskah diterima: 10 Maret 2016; disetujui: 22 Maret 2016

Beberapa waktu lalu, negeri ini digaduhkan oleh kontroversi pembangunan kereta cepat (*high-speed train*) jurusan Jakarta-Bandung. Kegaduhan ini bermula pasca *ground breaking* yang dilakukan oleh Presiden Joko Widodo di kawasan Walini, Bandung Barat. Menteri Perhubungan Ignasius Jonan tidak menghadiri acara *ground breaking* tersebut. Padahal, kementerian yang dipimpin Jonan merupakan regulator perkeretaapian di Indonesia. Dari sinilah kontroversi menyeruak. Berbagai komentar pun kemudian muncul baik pro maupun kontra. Hal ini menjadi lebih menarik lagi mengingat ternyata singgungan aspek hukum yang terkait *ground breaking* proyek kereta cepat ini. Bumbu komentar pun semakin “pedas” ketika terselip adanya permintaan Tiongkok atas jaminan pemerintah dan hak eksklusif atas penyediaan infrastruktur kereta api cepat Jakarta-Bandung.

Setidaknya, ada tiga isu hukum terkait kereta cepat, yaitu permintaan jaminan pemerintah, permintaan hak eksklusif, dan persoalan prosedur penyediaan infrastruktur. Terhadap dua isu awal penulis mendorong penolakan pemberian jaminan pemerintah dan hak eksklusif. Sedangkan, terhadap persoalan

prosedur, penulis mendorong pemerintah agar mematuhi prosedur penyediaan infrastruktur sesuai dengan regulasi yang berlaku. Kepatuhan prosedur amatlah penting karena dapat berkonsekuensi hukuman pidana jika pembangunan dan operasional perkeretaapian berjalan tanpa izin yang sah (Pasal 188 Undang-Undang No. 23 Tahun 2007).

Tulisan ini berfokus menyelisik aspek hukum penyediaan infrastruktur perkeretaapian dengan objek studinya adalah penyediaan kereta cepat Jakarta-Bandung, terutamanya pada proses pasca penunjukkan PT Kereta Cepat Indonesia China (KCIC) sebagai *project company* yang akan membangun dan mengoperasikan kereta cepat. KCIC merupakan perusahaan patungan (*joint venture*) antara PT Pilar Sinergi BUMN dan China Railway International Co. Ltd. PT Pilar Sinergi BUMN sendiri merupakan anak usaha BUMN yang terdiri dari PT Wijaya Karya (Persero) Tbk, PT Kereta Api Indonesia (Persero), PT Jasa Marga (Persero) Tbk, dan PT Perkebunan Nusantara VIII.

Telisikan terhadap aspek hukum ini penting agar dapat memberikan gambaran bagaimana sebetulnya proses penyediaan

infrastruktur kereta api secara regulasi. Meski demikian, apa yang tertulis dalam artikel ini sifatnya singkat saja dan mendorong para pembaca untuk melihat dan mengkaji lebih dalam melalui berbagai regulasi yang relevan.

### Mekanisme Hukum

Regulasi spesifik terkait dengan mekanisme penyediaan ini adalah Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 66 Tahun 2013 tentang Perizinan Penyelenggaraan Prasarana Perkeretaapian Umum. Peraturan ini merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian. Penyediaan infrastruktur kereta cepat merupakan bagian dari penyelenggaraan prasarana perkeretaapian. Prasarana perkeretaapian itu sendiri meliputi jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api agar kereta api dapat dioperasikan (Pasal 1 angka 7).

Penyelenggara prasarana ini adalah badan usaha yang meliputi BUMN, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau badan hukum Indonesia (Pasal 2 ayat (2)). Badan usaha yang dimaksud mestilah badan usaha yang dibentuk khusus untuk menyelenggarakan prasarana perkeretaapian umum. Tiga jenis izin yang ditentukan wajib dimiliki oleh badan usaha prasarana perkeretaapian yaitu **izin usaha, izin pembangunan, dan izin operasi** (Pasal 2 ayat (1)).

Adapun proses perizinan penyelenggaraan prasarana perkeretaapian

meliputi 6 (enam) tahapan yaitu: (1) penetapan trase (Trase merupakan istilah yang sebenarnya berasal dari Bahasa Slowakia yang artinya adalah rute) jalur kereta api; (2) penetapan badan usaha sebagai penyelenggara prasarana perkeretaapian; (3) perjanjian penyelenggaraan prasarana perkeretaapian; (4) izin usaha; (5) izin pembangunan; dan (6) izin operasi. Keenam tahapan ini mempunyai detail prosesnya masing-masing.

Pengajuan permohonan penetapan trase jalur kereta api disampaikan oleh badan usaha kepada pemerintah. Pengertian Pemerintah di sini tergantung pada apakah trase tersebut bersifat hanya dalam satu kota, antar kota, atau antar provinsi. Jika trase berada dalam satu wilayah kabupaten/kota saja, maka pengajuan permohonan disampaikan kepada Bupati/Walikota yang bersangkutan. Jika trase berada pada dua wilayah kabupaten/kota atau lebih, maka pengajuan permohonan disampaikan kepada Gubernur wilayah yang bersangkutan. Jika trase berada pada dua wilayah provinsi atau lebih, maka pengajuan permohonan disampaikan kepada Menteri yang membidangi transportasi.

Mengenai penetapan atas badan usaha yang menyelenggarakan prasarana perkeretaapian oleh pemerintah, prosesnya merujuk kepada peraturan perundang-undangan lain. Dalam hal ini, salah satunya

adalah Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Perpres KPBU). Penetapan badan usaha dilakukan melalui penunjukan langsung atau melalui seleksi/lelang tergantung kepada situasi implementasi pengadaan badan usaha. Apabila disandingkan tahapan penetapan trase tadidengan proses penetapan badan usaha dalam Perpres KPBU di atas, sebetulnya proses penetapan badan usaha tidak jelas berada pada tahapan yang mana apakah sebelum, setelah, ataukah bersamaan dengan penetapan trase tadi.

Penandatanganan perjanjian antara pemerintah dan badan usaha dapat dilakukan jika kedua tahapan di atas telah dilewati. Perjanjian antara kedua belah pihak ini merupakan perjanjian konsesi dimana ada syarat klausul minimum yang mesti tertuang dalam dokumen tersebut, diantaranya meliputi: lingkup penyelenggaraan prasarana perkeretaapian; durasi penyelenggaraan; hak dan kewajiban serta alokasi risiko; standar kinerja pelayanan/penanganan keluhan masyarakat; jaminan; sanksi; penyelesaian sengketa; pemutusan/ pengakhiran perjanjian; fasilitas penunjang; keadaan memaksa (*force majeure*); ketentuan mengenai kegagalan; serah terima aset ketika perjanjian berakhir; dan berakhirnya perjanjian.

Permohonan izin usaha adalah tahapan yang mesti dilalui pasca penandatanganan perjanjian di atas. Permohonan izin usaha harus

memenuhi syarat dan menyampaikan dokumen teknis yang diantaranya berupa: (1) akta pendirian sebagai badan hukum Indonesia; (2) nomor pokok wajib pajak (NPWP); (3) surat keterangan domisili perusahaan; (4) rencana kerja; (5) kemampuan keuangan; (6) surat penetapan sebagai penyelenggara prasarana perkeretaapian; (7) perjanjian penyelenggara prasarana perkeretaapian; dan sumber daya manusia. Proses pemberian izin usaha sejak permohonan adalah paling lama sekitar 44 hari kerja, dimana 30 hari kerja untuk proses evaluasi dan 14 hari kerja dalam proses pemberian izin usahanya (Pasal 21).

Setelah diperolehnya izin usaha, badan usaha wajib melakukan kegiatan-kegiatan berupa perencanaan teknis, analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL), pengadaan tanah, dan mengajukan permohonan izin pembangunan sebelum memulai pembangunan fisik prasarana perkeretaapian. Kegiatan tersebut wajib dilakukan dalam masa 3 (tiga) tahun dengan konsekuensi pencabutan izin usaha dan pencabutan penetapan badan usaha sebagai penyelenggara prasarana perkeretaapian serta konsekuensi berupa ketidakberlakuan perjanjian (Pasal 22). Namun demikian, masa 3 (tiga) tahun ini dapat diperpanjang dengan mengajukan permohonan disertai dengan alasan yang jelas. Pemerintah akan mengevaluasi permohonan beserta alasannya.

Pada tahapan pemberian izin pembangunan, Peraturan Menteri

Perhubungan No. PM 66 Tahun 2013 tentang Perizinan Penyelenggaraan Prasarana Perkeretaapian Umum hanya mensyaratkan secara utama adanya izin usaha dan perjanjian penyelenggaraan prasarana perkeretaapian (Pasal 29). Meskipun begitu, terdapat persyaratan teknis lainnya yang mesti dipenuhi, yaitu: rancang bangun, AMDAL, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), izin lain sesuai regulasi yang berlaku, dan telah membebaskan tanah setidaknya 10% dari total tanah yang dibutuhkan. Lamanya proses pemberian izin pembangunan ini bervariasi antara 6 (enam) bulan hingga 9 (sembilan) bulan. Lamanya proses ini bergantung kepada apakah penyelenggaraan prasarana perkeretaapian ini bersifat hanya dalam satu kota, antar kota, atau antar provinsi yang terkait tentunya dengan instansi pemerintah mana yang berwenang memberikan perizinan pembangunan. Izin pembangunan diberikan untuk jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali untuk paling lama 5 (lima) tahun (Pasal 45). Perpanjangan ini tentu saja harus didahului dengan permohonan dan alasan yang jelas dan data dukung yang lengkap (Pasal 46).

Setelah proses pembangunan selesai, pengajuan izin operasi belum bisa langsung dilakukan, melainkan badan usaha wajib mengajukan permohonan pengujian prasarana kepada Direktur Jenderal Perkeretaapian (Pasal 50). Permohonan ini diajukan dalam rangka perolehan sertifikat uji kelaikan prasarana

perkeretaapian. Sertifikat inilah yang menjadi salah satu syarat badan usaha untuk mengajukan permohonan izin operasi. Lengkapnya, persyaratan pengajuan izin operasi meliputi sebagai berikut: (1) kelaikan prasarana yang telah lulus uji kelaikan; (2) memiliki sistem prosedur pengoperasian; (3) ketersediaan petugas atau tenaga perawatan, pemeriksaan, dan pengoperasian prasarana perkeretaapian yang memiliki sertifikat kecakapan; dan (4) memiliki/menguasai peralatan untuk perawatan prasarana perkeretaapian.

Permohonan diajukan kepada instansi pemerintah sesuai dengan kewenangannya. Sama halnya dengan pemberian izin pembangunan, jangka waktu pemberian izin operasi bervariasi antara 1- 3 bulan bergantung kepada instansi pemerintah yang berwenang sesuai dengan lingkup penyelenggaraan prasarana perkeretaapian. Setelah memperoleh izin operasi, badan usaha wajib mengoperasikan prasarana perkeretaapian tersebut (Pasal 58). Izin operasi tersebut berlaku sesuai dengan masa berlaku perjanjian penyelenggaraan sarana perkeretaapian antara pemerintah dan badan usaha. Maknanya, izin operasi berakhir jika durasi perjanjian tadi juga berakhir.

### **Implementasi Penyediaan Kereta Cepat**

Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 66 Tahun 2013 tentang Perizinan Penyelenggaraan Prasarana Perkeretaapian Umum jelas sekali mengatur mengenai

prosedur perizinan dalam rangka penyelenggaraan prasarana perkeretaapian termasuk kereta cepat. Seremonial *ground breaking* alias peletakan batu untuk pertama kali seakan menunjukkan bahwa penyediaan infrastruktur kereta cepat Jakarta-Bandung adalah 100% pasti. Dari kacamata regulasi, seremonial tersebut seakan menunjukan bahwa KCIC sudah memperoleh izin pembangunan. Padahal, ketika itu perjanjian penyelenggaraan prasarana kereta cepat sedang dalam tahap negosiasi, termasuk soal negosiasi pemberian jaminan pemerintah dan hak eksklusif. Izin pembangunan pun sedang dalam proses pengurusan. Tentu saja, jika perjanjian dan izin pembangunan selesai, maka KCIC boleh saja memulai pembangunan prasarana kereta cepat.

Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 66 Tahun 2013 tentang Perizinan Penyelenggaraan Prasarana Perkeretaapian Umum menunjukkan bahwa ada proses panjang bagi badan usaha untuk menyediakan dan menyelenggarakan prasarana kereta cepat. Proses itupun harus dipatuhi dan berimplikasi pada pengenaan sanksi pidana sebagaimana terdapat dalam Pasal 188 UU Perkeretaapian jika tidak dipatuhi disamping sanksi administratif tentunya.

Langkah cepat dan progresif pemerintah dalam menyediakan infrastruktur di era Presiden Jokowi ini bolehlah diapresiasi. Pemerintah mulai mengevaluasi proyek-proyek yang mangkrak di era sebelumnya dan menetapkan proyek-proyek infrastruktur strategis bagi memacu pertumbuhan perekonomian Indonesia. Akselerasi ini memang bertepatan dengan momentum Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang sudah dimulai sejak tahun ini. Proyek ini pun dapat mendukung program prioritas jaringan kereta api ASEAN (*ASEAN Railway Network*).

Meskipun demikian, langkah progresif tidaklah boleh dilakukan dengan melangkahi hukum yang berlaku. Bagaimanapun, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah keniscayaan. Hal ini agar di kemudian hari tidak terdapat masalah hukum atas pembangunan kereta cepat yang bisa menguras energi, waktu, dan biaya di masa depan. Kepatuhan terhadap regulasi pun lambat laun akan menghilangkan polemik dan kontroversi pro kontra di masyarakat sehingga akselerasi pembangunan infrastruktur dapat tercapai.

---

\* Penulis adalah Peneliti pada Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK).